

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

---

LE PRÉSIDENT  
DU  
CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

*(Essai d'étude sur les pouvoirs du Président du Conseil de la S. D. N.  
en comparaison avec les Présidents d'autres institutions internationales  
à tendances universelles).*

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE BORDEAUX

*le 28 Juin 1932, à 3 heures du soir,*

PAR

David AVRAMOFF

---

BORDEAUX

IMPRIMERIE DE L'ACADÉMIE ET DES FACULTÉS

Y. CADORET

3, PLACE SAINT-CHRISTOLY, 3

—  
1932







FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

---

LE PRÉSIDENT  
DU  
CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

*(Essai d'étude sur les pouvoirs du Président du Conseil de la S. D. N.  
en comparaison avec les Présidents d'autres institutions internationales  
à tendances universelles).*

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE BORDEAUX

*le 28 Juin 1932, à 3 heures du soir,*

PAR

David AVRAMOFF

---

BORDEAUX  
IMPRIMERIE DE L'ACADÉMIE ET DES FACULTÉS  
Y. CADORET  
3, PLACE SAINT-CHRISTOLY, 3

—  
1932



## FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

### PROFESSEURS HONORAIRES :

MM. SAUVAIRE-JOURDAN, ✱ I.; LESCURE, ✱ I., ✚;  
DE BOECK, ✱, ✱ I.; NOAILLES, ✱ A.

- MM. FERRON, ✱, ✱ I., *Doyen*, professeur de *Droit commercial*.  
BENZACAR, ✱, ✱ I., professeur d'*Economie politique*.  
FERRADOU, ✱ I., *Assesseur du Doyen*, professeur d'*Histoire du droit* et chargé d'un cours d'*Histoire du droit privé* (Diplômes d'études supérieures).  
MARIA, ✱ I., professeur de *Droit romain*.  
MARGAT, ✱ I., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit international privé* (Licence).  
BONNECASE, ✱ I., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit maritime* (3<sup>e</sup> année).  
PALMADE, ✱ A., ✚, professeur de *Droit civil*.  
VIZIOZ, ✱ I., professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours de *Droit civil comparé* (Diplôme d'études supérieures).  
BONNARD, ✱, ✱ I., ✚, professeur de *Droit administratif* et chargé d'un cours de *Droit constitutionnel comparé* (Diplôme d'études supérieures).  
POPLAWSKI, ✱ I., professeur de *Droit criminel* et chargé d'un cours de *Législation industrielle*.  
BOYÉ, ✱ A., ✚, professeur de *Droit romain*.  
MOUNIER, ✱ I., professeur d'*Économie politique*, chargé d'un cours d'*Histoire des doctrines économiques* (Diplôme d'études supérieures).  
BIBIÉ, ✱, ✚, professeur de *Droit international public*.  
RÉGLADE, professeur de *Droit constitutionnel et administratif*.  
GARRIGOU-LAGRANGE, professeur d'*Economie politique* et *Science financière*, chargé d'un cours de *Législation coloniale* (3<sup>e</sup> année).  
LABORDE-LACOSTE, ✱ I., professeur à la Faculté de droit d'Aix, chargé d'un cours de *Droit civil* (Licence), des cours de *Droit civil* (Capacité) et d'un cours d'*Enregistrement*.  
HUBRECHT, agrégé, chargé d'un cours de *Droit romain* (Licence 2<sup>e</sup> année), d'un cours de *Pandectes* (Doctorat) et d'un cours d'*Histoire du droit public* (Diplômes d'études supérieures).  
ROUSSEAU, chargé de cours (*Droit international public*).

M. ARTIGUELONG, *Secrétaire*.  
M<sup>me</sup> COSTES, *Secrétaire adjointe*.  
M<sup>me</sup> SOUBIE, *Bibliothécaire*.

### COMMISSION DE LA THÈSE

|                                |                |
|--------------------------------|----------------|
| MM. POPLAWSKI, professeur..... | Président.     |
| RÉGLADE, professeur.....       | } Suffragants. |
| ROUSSEAU, chargé de cours..... |                |

MODESTE HOMMAGE  
A LA MÉMOIRE  
DES DEUX ÉMINENTS APOTRES INTERNATIONAUX

MONSIEUR ARISTIDE BRIAND

ET

MONSIEUR ALBERT THOMAS



Digitized by the Internet Archive  
in 2026

LE PRÉSIDENT  
DU  
CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

*(Essai d'étude  
sur les pouvoirs du Président du Conseil de la S. D. N.  
en comparaison avec les Présidents  
d'autres institutions internationales à tendances universelles.)*

---

INTRODUCTION

---

Un soir du mois de septembre 1934, à un banquet organisé en faveur de la Conférence du désarmement à Genève par l'Union des Associations pour la S. D. N., j'ai eu l'honneur de connaître un homme éminent, chef d'une institution internationale, qui a joué un rôle très important dans la vie internationale. Dans notre conversation, je me suis permis de lui demander son avis sur certaines questions intéressant ma modeste thèse. Quand il a su que j'avais l'intention de faire ma thèse sur les pouvoirs du Président du Conseil

Avramoff,

de la S. D. N., il m'a regardé bien dans les yeux avec étonnement, comme s'il avait pitié de moi, et je lisais dans sa pensée : « Jeune homme, où êtes-vous allé chercher ce sujet sans issue ? » Mais il ne m'a pas dit cela. Après quelques secondes de silence, cet homme éminent, dont les initiatives d'ordre international ont rendu de grands services à l'humanité et à la cause de la paix, m'a tenu à peu près ce langage :

« Eh ! quels sont les pouvoirs du Président du Conseil de la S. D. N. ?... » A ce moment, il a mis la main droite sur sa nuque; le regard fixé sur un point, au fond de la jolie salle des Bergues où, en ce moment, tous les invités au banquet prenaient leur place, chacun cherchant à être à une table proche de la table d'honneur pour pouvoir entendre le discours du président du banquet, son Excellence Lord Robert Cecil, et, après un autre petit silence, mon éminent interlocuteur continua : « Mais, mon ami, les pouvoirs du Président du Conseil, c'est zéro, un grand zéro », puis, après une très courte réflexion, il ajouta : « Sauf dans les cas où il intervient ou essaie d'intervenir pour arrêter les batailles entre les petites républiques sud-américaines... » Nous ne nous doutions pas que quelques jours seulement après, le Président aurait à intervenir pour essayer d'arrêter la bataille entre une très grande république et un grand empire.

... Que pouvais-je lui répondre ? Il avait parfaitement raison. Je me suis contenté de lui dire : « En effet, Monsieur, ses pouvoirs sont presque zéro, et

c'est justement ce que je dois prouver dans la thèse que j'ai entrepris de faire, et c'est là la difficulté. » Sur ce, nous nous sommes séparés, après que mon éminent interlocuteur m'eut très aimablement accordé un rendez-vous dans son cabinet pour parler en repos sur des questions de ma thèse qui l'intéressaient plus particulièrement.

Voici comment je devais travailler. Il fallait que je me mette dans la tête que j'avais presque un problème d'algèbre à résoudre. Quelque chose comme une équation dans la partie droite de laquelle se trouve un grand zéro, et dans la partie gauche un ensemble de minces pouvoirs, donnés au Président, par grâce, petit à petit. Et je ne me rendais pas encore compte, que prouver que quelque chose est égal à zéro est plus difficile qu'on ne le croit, surtout pour un sujet comme le mien, où la documentation est extrêmement restreinte.

Mais il ne fallait pas non plus me décourager. Le but d'une thèse n'est pas seulement de constater le passé et le présent d'une institution que l'on s'est mis dans l'idée d'étudier. Il faut aussi dégager du passé, du présent, tout ce qu'il y a d'utile et de juste, s'en servir pour construire un ensemble de règles qui, appliquées dans l'avenir, rendront la tâche de cette institution plus efficace.

Quand j'ai commencé à écrire ma thèse, je savais qu'il était très difficile de faire un travail sur une institution nouvelle et surtout d'ordre international, où l'évolution se fait toujours à pas très lents.

Tel n'est pas cependant le cas de la S. D. N. Elle a fait pour ainsi dire exception à la règle de lenteur dans l'évolution des institutions internationales.

Son évolution, à tous les points de vue, s'est faite et continue à se faire plus vite qu'on aurait pu le croire, quoi qu'en disent ses ennemis; on a, en effet, l'impression que, dans la vie internationale, il s'est produit un phénomène de révolution qui a changé la physiologie du monde, et cela dans l'espace de dix ans, ce qui, avant la guerre, ne se serait même pas produit en cinquante ans.

Nous avons cherché à étudier les différentes attributions du Président du Conseil de la S. D. N. qui lui ont été dévolues par le Pacte. Mais, comme nous le verrons dans les chapitres suivants, le Pacte ne s'est presque pas préoccupé des prérogatives du Président du Conseil <sup>(1)</sup>; nous chercherons à les dégager des différents cas qui se sont présentés dans la pratique de la S. D. N., ainsi que de certaines décisions du Conseil.

Souvent, au cours de cette étude, nous comparons le pouvoir du Président du Conseil de la S. D. N. à ceux des présidents d'autres institutions à caractère universel (ou plutôt à tendance universelle, car la S. D. N., ainsi que les autres institutions, sont loin, malheureusement, d'être universelles), comme, par

---

(1) Dans cette thèse, les mots : prérogative, pouvoir, attribution, et même le mot : rôle du Président du Conseil de la S. D. N., devront être pris le plus souvent dans le même sens, étant donné qu'il en est ainsi dans la pratique.

exemple, le Président du Conseil d'administration de la Cour permanente de justice internationale, à La Haye, etc.

D'un autre côté, croyant utile une comparaison avec les pouvoirs du Président de l'autre organe de la S. D. N., notamment celui de l'Assemblée, nous tâcherons de montrer, dans un chapitre spécial, les différences qu'il y a entre les pouvoirs de ces deux présidents, tels qu'ils se dégagent du Pacte et de la pratique.

Nous chercherons également à examiner s'il existe une analogie entre l'institution de la présidence du Conseil de la S. D. N., et certains organismes à caractère pluriétatique (une comparaison avec les chefs d'Etats unitaires ne serait pas très utile dans notre cas, sauf pour des questions d'ordre secondaire), comme, par exemple, les présidents des anciennes Confédérations : américaine, de 1776 à 1787, et allemande, de 1815 à 1866.

---



**PREMIERE PARTIE**

**LE PRÉSIDENT DU CONSEIL  
DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS  
DANS LES FAITS**



## CHAPITRE PREMIER

### LES POUVOIRS DU PRESIDENT DU CONSEIL ET LE PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

---

En examinant le Pacte de la S. D. N., on est étonné du fait qu'il ne se préoccupe nullement des attributions du Président du Conseil. Est-ce parce que ces attributions étaient d'une importance secondaire, en comparaison des idées primordiales qui préoccupaient les esprits de 1919, touchant l'existence même de l'institution de Genève, ou faut-il rechercher ailleurs les raisons de cet oubli d'ordre législatif, car, sans aucun doute, le Pacte de la S. D. N., constitué, il est vrai, avec beaucoup de lacunes, n'en présente pas moins le caractère d'une véritable constitution d'ordre international ? A notre avis, il faut admettre la première raison : manque de caractère primordial de la question en comparaison de la crainte qu'avaient les législateurs du Pacte sur la création de la Ligue des Nations, comme on nommait à cette époque, et comme on la nomme encore, la Société des Nations (1).

---

(1) La dénomination « Ligue des Nations » est empirique et techniquement inexacte, quoique *league*, en anglais, veuille dire société.

Pour le reste, et surtout pour certaines questions de détail, ils laissaient le soin à la pratique même de l'établir dans l'avenir. La question des pouvoirs du Président du Conseil, en effet, n'avait pas, en 1919, l'importance qu'elle a acquise dans la pratique de la Société des Nations. Nous verrons, dans les chapitres suivants, comment la question a évolué.

Nous tâcherons de dégager de certains articles du Pacte l'ensemble des pouvoirs appartenant au Conseil de la S. D. N., mais qui, dans la pratique, ont été exercés le plus souvent par le Président en exercice (2).

On a beaucoup hésité lors de la création de la S. D. N. sur le point de savoir quel serait le mode d'organisation des pouvoirs de l'Assemblée et du Conseil. Trop d'intérêts des différents Etats étaient en contradiction.

Cette question aussi était dépendante du point de savoir quelle forme juridique devait revêtir la nouvelle institution. On a beaucoup hésité sur ce point, aussi nous savons que c'est la forme sociétaire qui a eu le plus de succès, cela pour une double raison :

1° Toutes les délégations éprouvaient une certaine appréhension à constituer un organisme qui deviendrait, à la longue, sinon un super-Etat, du moins une institution qui serait une entrave à la souveraineté nationale de leur pays respectif.

---

(2) On a pris l'habitude d'appeler « Président en exercice » le président d'une session, jusqu'à l'ouverture de la session suivante, la présidence s'effectuant par roulement.

2° Pour remédier à cela, les délégations ne pouvaient accepter que la forme sociétaire. En conséquence, le Pacte fixe superficiellement les pouvoirs du Conseil et de l'Assemblée, mais les représentants des gouvernements ne jugeront pas utile de déterminer les pouvoirs du Président du Conseil, pensant qu'ils ne sauraient être autres que ceux des présidents de conseil d'administration dans une société.

Or, dans la pratique, des difficultés se présentent; on s'est aperçu que dans l'intérêt de la S. D. N., et pour lui permettre d'écarter toute guerre entre les Etats, membres ou non de la Société, il serait nécessaire non seulement de déterminer quels sont les pouvoirs du Président du Conseil, mais aussi de les augmenter dans la mesure où l'efficacité de l'intervention de la Société des Nations l'exige.

Or, cette détermination des pouvoirs n'a pas eu lieu, malgré que la question ait été touchée plusieurs fois, au cours des séances du Conseil et même de l'Assemblée (3).

Nous verrons plus loin comment la question s'était posée et quels étaient les résultats des discussions qui suivirent (4).

De l'évolution au point de vue du nombre des affaires dont le Conseil a eu à s'occuper, on peut juger de l'importance que revêt le problème des attributions du Président du Conseil.

Qu'était la Société des Nations en 1920 ?

---

(3) Voir Procès-verbal du Conseil, 49<sup>e</sup> session (mars 1928).

(4) Voir l'incident de Szent-Gothard.

De quelles affaires avait-elle à s'occuper, pour savoir si vraiment le Président du Conseil avait besoin d'avoir des attributions spéciales en ce qui touche la compétence de la S. D. N., et plus exactement le Conseil de la S. D. N., pour ne pas confondre avec ceux du Président de l'Assemblée de la S. D. N., qui sont d'un ordre tout à fait différent, ce que nous verrons dans un chapitre spécial ? Le Pacte ne s'en est pas occupé. Un règlement intérieur du Conseil s'en occupe, mais seulement en ce qui concerne les pouvoirs d'ordre touchant l'organisation interne du Conseil. Les affaires soumises au Conseil étaient peu nombreuses. Jugeons-en d'après le discours de M. Agüero Bernancourt, Président de la cinquantième session du Conseil, prononcé à l'ouverture de celle-ci, le 4 juin 1928 (5) :

« MESSIEURS,

« La séance publique de la 50<sup>e</sup> session est ouverte. *Je dis la 50<sup>e</sup>.* Certes, je n'ai pas la superstition des dates et des chiffres, mais ce fait ne saurait passer inaperçu de votre Président. Que penseraient aujourd'hui, que pensent les fondateurs de la S. D. N. ? Je ne veux pas questionner mon voisin et ami, M. Scialoja, qui eut le rare honneur de siéger à la Commission d'organisation de la S. D. N.

» Il me suffit de lire le Pacte. A l'article 4, qui traite du Conseil, de sa composition, de ses attributions et de la fréquence de ses sessions, il est dit :

---

(5) Voir Procès-verbal du Conseil de la S. D. N.

« Le Conseil se réunit quand les circonstances le demandent, et au moins une fois par an. » Au moins une fois par an, je le répète.

» Or, depuis 1920, le Conseil a tenu cinquante sessions (on est en 1928). En vérité, la réalité a déjà dépassé les espoirs.

» J'ai eu la curiosité de me reporter au *Journal officiel* et de lire le compte rendu de la toute première session du Conseil, en date du 16 janvier 1920.

» En parcourant la liste des membres de ce premier Conseil, j'ai constaté qu'aucun d'entre eux ne serait présent aujourd'hui. Hélas ! déjà plusieurs ne sont plus parmi nous !

» Je tiens ici à rendre hommage à la mémoire de ces grands hommes d'Etat, à M. Léon Bourgeois, qui présida cette première session, à lord Curzon, à M. Da Cuha.

» D'autres, comme M. Paul Hymans, M. Venizelos, M. Matzui, M. Maggierino Ferraris, sont heureusement encore parmi nous. Ils occupent en leur pays des positions élevées, qui les mettent en mesure de rendre d'éminents services à l'humanité.

» A cette première session du Conseil de Paris, le 16 janvier 1920, une unique question figurait à l'ordre du jour. Ouverte par un discours de M. Léon Bourgeois, cette session solennelle dura une heure et demie.

» Or, si je jette un coup d'œil sur l'ordre du jour de notre cinquantième session, j'aperçois une quarantaine de chapitres, subdivisés en de multiples ru-

briques; au total, plus de 200 articles sont inscrits à notre programme de travail. Leur discussion exigera une semaine de labeur. Cette comparaison permet de mesurer le chemin parcouru.

» En conclusion, je voudrais attirer votre attention sur une des conséquences de cette vie internationale intense, créée par la S. D. N.; 50 sessions en huit ans et demi. Cela signifie, pour les membres qui y participèrent, cinquante semaines de travail, c'est-à-dire presque une année.

» Ajoutons à cette année huit mois, qui représentent les huit sessions de l'Assemblée. Il n'est pas exagéré de dire que les hommes d'Etat investis successivement de la rare dignité de représenter leur pays au Conseil ont eu, depuis 1920, une année et demie de collaboration quotidienne de travail côte à côte, de vie commune. Si l'on songe que, jadis, ceux qui dirigeaient les destinées des peuples se connaissaient à peine et ne se rencontraient que dans de rares entrevues officielles, on peut apprécier l'immense progrès effectué dans le domaine pratique pour la bonne entente entre les peuples.

» Maintenant, au travail ! »

Cela était vrai pour la 50<sup>e</sup> session. Depuis, les affaires soumises au Conseil ont beaucoup augmenté en nombre et en importance. Nous sommes à la 66<sup>e</sup> session. Et c'est cette augmentation du nombre d'affaires dont a à s'occuper le Conseil qui a obligé celui-ci à se dessaisir volontairement, et cela par manque de temps ou autres raisons, de certains de ses pouvoirs au profit du Président du Conseil.

Lors de la préparation du Pacte, on ne pensait pas du tout à établir la règle de séparation des pouvoirs, qui est si importante en droit public interne. On semble lire entre les lignes du Pacte une crainte que les législateurs de celui-ci aient de donner des pouvoirs différents aux deux principaux organes de la Société : l'Assemblée et le Conseil. La raison profonde ne serait pas la jalousie qu'il y aurait entre les deux organes si une différence importante existait entre leurs pouvoirs, mais plutôt une peur, peut-être justifiée, des abus possibles dans l'exercice de leurs pouvoirs, étant donné la grande différence au point de vue démocratique dans la composition de ces deux organes.

M. Georges Scelle dit de la démocratisation de la S. D. N. <sup>(6)</sup> : « De la nécessité d'une démocratisation de la Société des Nations qui ne consiste pas dans une égalité idéologique condamnant les faits et dans le retour aux faux dogmes de la souveraineté, mais dans un renforcement des pouvoirs de l'Assemblée, dans un contrôle effectif de l'activité du Conseil et du Secrétariat, dans une différenciation des Commissions de l'Assemblée...

» Enfin, comme tout se tient, l'efficacité des institutions internationales est liée à la substitution progressive de la loi majoritaire, aux procédés mortels de l'unanimité et du droit de veto.

---

(6) Georges Scelle, prof. à la Faculté de Dijon et de Genève, dans son ouvrage intitulé : *Une crise à la S. D. N.*, Paris, 1927, p. 251.

» S'il faut tout résumer d'un mot, nous disons qu'il est temps, pour la Société, non pas d'abandonner l'esprit et les méthodes diplomatiques, mais de cesser d'être une machine exclusivement diplomatique et politique, pour marcher résolument vers l'organisation constitutionnelle. »

De là peut être aussi la raison pour laquelle le Pacte ne parle pas des pouvoirs du Président du Conseil. Le Pacte semble dire qu'en dehors du Conseil le Président n'a pas de pouvoirs. Ce serait donner trop de pouvoirs au délégué de tel ou tel pays, membre du Conseil, qui serait le Président élu par les autres membres.

Lors de la création de la S. D. N., on ne pensait pas encore au mode de roulement pour la présidence du Conseil, tel qu'il existe actuellement. C'est le Conseil même qui a renoncé à l'élection du Président dans une décision datée du 18 décembre 1920, dont voici le texte :

#### « RÈGLEMENT DU CONSEIL.

» ... Sur la proposition de M. Léon Bourgeois, le Conseil décide de maintenir pour la présidence la règle d'un roulement entre les membres du Conseil et de suivre, à l'avenir, pour l'établissement de ce roulement, l'ordre alphabétique des membres, en donnant toutefois la présidence d'abord aux représentants du Brésil et du Japon, qui ne l'ont pas encore exercée. » (7).

---

(7) J. O. 1921, p. 27.

Cette décision du Conseil, ainsi adoptée, tranche une très grave question au point de vue juridique. D'abord, par cette décision, le Conseil renonce au pouvoir qu'il avait, jusqu'à ce jour, d'élire lui-même le Président. De plus, le délai des pouvoirs du Président est extrêmement écourté, étant donné que jusqu'au 18 décembre 1920 le règlement du Conseil prescrivait une durée des pouvoirs du Président et des Vice-Présidents de un an, tandis qu'à partir de cette date, la présidence étant assurée par roulement, cette durée, pratiquement, n'est que de trois mois <sup>(8)</sup>.

Voici l'opinion de M. Ray sur ce changement dans le mode d'élection du Président :

« ...il est regrettable que le Conseil ait renoncé à choisir son Président, la pratique du roulement pouvant amener au pouvoir, au moment décisif, un homme qui n'aura pas les qualités requises. Nous trouvons là un exemple de lourds inconvénients que présentent les solutions automatiques, à d'autres points de vue presque inévitables. Il peut arriver que, sans convoquer le Conseil, le Président intervienne et évite le Conflit. C'est ce qu'a fait, un jour, M. Scialoja. Il en rendit compte au Conseil à la session suivante (*J. O.* 1926, p. 507).

» Il s'agissait d'un des nombreux cas lithuaniens-polonais. » <sup>(9)</sup>.

---

(8) Depuis 1928, le nombre des sessions a été diminué de quatre à trois par an; donc, depuis, les pouvoirs du Président durent quatre mois; cependant, en 1931, il y a eu des sessions extraordinaires, donc plus de trois par an.

(9) M. Ray, *Commentaire du Pacte de la S. D. N.*, p. 208.

Avramoff.

Sur le point de savoir si le Président a le droit d'intervention pendant la durée de la session du Conseil, ou pendant celle-ci et l'intervalle entre deux sessions, nous verrons ce qui s'est passé lors de l'affaire des mitrailleuses hongroises en 1928.

Nous disions donc que le Pacte semblait dire qu'en dehors du Conseil le Président n'a pas de pouvoirs. Serait-il exagéré de dire que, si le Président avait des pouvoirs donnés par le Pacte, ce serait donner l'envie à la Société des Nations d'aller vers une sorte de souveraineté ? Oui, étant donné que toute question de souveraineté de la S. D. N. avait été écartée lors de la création du Pacte.

Les différents Etats tenaient et tiennent encore beaucoup à leur souveraineté pour en décider autrement.

Il est certain que l'existence d'un organisme sans un élément directeur, quel qu'il soit, est impossible. La Société des Nations a, comme organisme directeur, l'Assemblée et le Conseil, possédant des pouvoirs, à peu de choses, égaux. L'Assemblée étant un organe qui fonctionne périodiquement, et en général une fois par an, a aussi un organe directeur : le Président de l'Assemblée, avec tout son bureau, qui est composé des six Vice-Présidents, du Secrétaire général, etc. (10).

---

(10) En 1931, à la XII<sup>e</sup> Assemblée, on a décidé qu'en dehors des 8 présidents des commissions, qui sont de droit vice-présidents du Bureau de l'Assemblée, le président de la Commission de l'ordre du jour entrerait aussi comme vice-président du Bureau.

Et puis, la présidence de l'Assemblée ne diffère pas beaucoup de la présidence des institutions à caractère parlementaire (nous voulons dire par là réunion des délégués où les débats sont faits sous la direction d'un élu parmi eux).

Dans le Conseil de la S. D. N. c'est exactement pareil pour tout ce qui est analogue aux travaux de l'Assemblée; le Président du Conseil préside et dirige les séances du Conseil. Celles-ci ont lieu beaucoup plus souvent que celles de l'Assemblée, plusieurs fois par an. D'où on peut dire que le Conseil tend à la demi-permanence. Il est vrai que le Secrétariat est l'organe permanent, mais il n'est qu'un organe administratif, qui ne peut qu'exécuter les décisions du Conseil ou de l'Assemblée et préparer les travaux de ces derniers, ainsi que des différentes commissions. Depuis quelques années, certaines décisions de l'Assemblée ou du Conseil donnent certaines prérogatives au Secrétaire de la S. D. N. dans l'intérêt des buts de l'institution de Genève, notamment en cas de possibilité de prévenir la guerre.

Nous savons que la plupart des questions qui sont de la compétence du Conseil sont les questions d'ordre urgent (41).

Avec l'accroissement du nombre d'affaires dont le Conseil a à s'occuper, il tend, comme nous l'avons dit, à la semi-permanence. En effet, dans les débuts, les sessions du Conseil n'étaient pas bien chargées

---

(41) Art. 4 du Pacte.

au point de vue de l'ordre du jour : en 1920, deux ou trois questions; en janvier 1932, pour la 66<sup>e</sup> session du Conseil, dont le président était M. Paul-Boncour, il y avait, dans l'ordre du jour, plus de trente questions inscrites. Et c'est ici que nous arrivons à un point qui intéresse directement notre thèse. Le Conseil est composé des représentants des différents Etats qui se trouvent plus ou moins éloignés de Genève, siège de la Société; de plus, ces membres, en général, occupent de hautes fonctions dans leur pays respectif. C'est ainsi que ces dernières années la plupart des représentants d'Etats au Conseil, représentant soit des membres permanents, soit des membres temporaires du Conseil de la S. D. N., sont le plus souvent des ministres des Affaires étrangères, plus rarement des ambassadeurs, ou des membres des Commissions des Affaires étrangères au Parlement. Ce fait explique que, quelquefois, il est très gênant de convoquer le Conseil dans un délai très bref.

Les représentants des différents Etats au Conseil, ainsi qu'à l'Assemblée de la Société des Nations, sont nommés par les gouvernements; ce qui explique que lorsqu'un gouvernement tombe du pouvoir, le représentant de ce gouvernement à la S. D. N., nécessairement, donne sa démission, étant donné que le représentant qui l'a nommé n'est plus au pouvoir. Le Président du Conseil de la S. D. N. étant obligatoirement un membre du Conseil, lui aussi est un personnage politique qui a à remplir des devoirs politiques dans son pays, en même temps que d'assurer la Présidence du Conseil.

C'est ce qui explique que la permanence de la présidence du Conseil ne peut pas être assurée sans que des causes de politique interne viennent l'en empêcher. Comme nous le verrons plus loin, c'est une des raisons pour lesquelles on critique la S. D. N. comme étant une société de gouvernements et non une société des nations. C'est sur ce point que M. Georges Scelle, professeur à la Faculté de Dijon et de Genève, préconise une démocratisation de la S. D. N. <sup>(12)</sup>.

Nous avons donc vu que les représentants des Etats au Conseil de la S. D. N. se trouvent assez éloignés de Genève pour qu'une réunion du Conseil ne puisse avoir lieu très rapidement.

Malgré tous les progrès faits dans les modes de déplacement des personnes et la vitesse qu'on a de nos jours dans les moyens de transmissions, la convocation du Conseil pour une réunion qui s'occuperait d'un cas urgent où la tranquillité des peuples est en danger exige, malgré tout, plusieurs jours. Or, l'histoire des conflits internationaux est là pour confirmer le fait qu'il suffit de quelques heures pour que des milliers de victimes soient faites dans un pays injustement attaqué, que quelques villes soient la proie des flammes ou des canons.

Avec les progrès de la science et de la technique, il faudra beaucoup moins de temps pour acquérir des résultats destructifs et inhumains encore plus considérables. Des techniciens éminents affirment que,

---

(12) Georges Scelle, *Une crise à la S. D. N.*, p. 251.

dans l'état actuel des moyens de guerre contre une ville comme Paris ou Londres, il suffirait, pour détruire toute la population, d'une attaque faite pendant une heure par une cinquantaine d'avions, qui lanceraient des bombes dégageant des gaz, avec actions destructives de toutes sortes, que l'imagination simple est incapable de concevoir.

Donc, nous disions qu'en cas de guerre la réunion du Conseil est quelquefois impossible dans très peu de temps. Qui réglera au plus tôt, qui aura la garde des intérêts des nations prises dans l'ensemble ?

Sauvegarder la paix des nations, éviter toute guerre, voilà les deux grands buts d'importance vitale pour les peuples, pour lesquels a été créée l'institution de Genève.

Comme il s'agit là des affaires urgentes, la compétence incombe au Conseil. Or, nous avons dit que ce sont des cas où il faut agir vite, même, provisoirement, prendre des mesures qui pourraient arrêter les hostilités entre deux Etats, même non membres de la Société. Mettre en action les très faibles instruments de prévention que possède la Société des Nations, le Conseil en entier ne le peut pas, sauf si un conflit intervient au temps où celui-ci est en session. Dans ce cas où le Conseil n'a pas le temps de se réunir, c'est le Président du Conseil, qui est pour ainsi dire l'organe permanent du Conseil, qui doit agir au nom de celui-ci.

C'est ce caractère de grande urgence de certaines affaires dont a à s'occuper la Société des Nations

dans l'intérêt de la paix mondiale qui a amené la pratique de l'initiative du Président du Conseil.

Le Pacte ne l'a pas prévu, mais la nécessité était tellement grande qu'un homme de bonne volonté, qui était à la tête de l'institution de Genève et qui avait foi dans celle-ci pour le règne de la paix, n'a pas hésité à prendre une initiative grave, qui, depuis, est devenue une règle coutumière et même est passée en règle reconnue par l'Assemblée de la S. D. N.; nous voulons parler du cas d'intervention du Président du Conseil, avant toute décision du Conseil, dans le but non seulement de prévenir toute hostilité, mais de l'arrêter dans la mesure du possible. C'est M. Briand qui, le premier, a introduit cette règle dans la pratique de l'institution de Genève.

Il s'agit ici du conflit gréco-bulgare du mois d'octobre 1925. Grâce à l'initiative, que certains disent « privée », de M. Briand, président en exercice à cette époque, les hostilités entre les deux pays ont été nettement arrêtées, ainsi que l'attaque de Petritche, et la guerre dans les Balkans a pu être évitée. Depuis 1925, d'autres cas se sont produits; le Président en exercice, fidèle à cette sorte de coutume, est intervenu dans le but d'arrêter les hostilités entre deux pays, et jusqu'à présent, les cas où son intervention a été sans succès sont moins nombreux que ceux où les interventions du Président en exercice ont abouti à un succès positif <sup>(13)</sup>.

---

(13) Conflit gréco-bulgare, Affaire des mitrailleuses hongroises, etc., voir chapitre suivant.

C'est donc là que la pratique met en évidence les lacunes du Pacte de la S. D. N., qui n'avait nullement prévu ces cas d'urgence où le Président du Conseil, étant l'élément permanent du Conseil (il garde en effet ses fonctions jusqu'à la prochaine session du Conseil), pourrait intervenir dans le but du maintien de la paix entre les peuples. Les cas où l'initiative prise par le Président en exercice a réussi sont devenus des cas types. Ils font jurisprudence.

Il en est ainsi, par exemple, du conflit gréco-bulgare, de l'affaire des mitrailleuses hongroises, etc.

Parmi les fonctions du Président du Conseil de la S. D. N., celle de pacificateur est celle qui attire le plus notre attention, et c'est sur ce rôle du Président que nous nous arrêterons le plus dans notre ouvrage.

Il ne faudrait pas, cependant, laisser de côté d'autres pouvoirs que le Président du Conseil possède.

Il y a aussi la question de savoir quel est le rôle du Président du Conseil dans ses rapports avec les organes de la Société. Et puis, lui-même constitue-t-il un organe distinct, comme l'est le Président de la République dans un Etat républicain, ou comme le Président d'une Confédération d'Etats ? Le Pacte ne s'occupe pas de tout cela. Il faut interpréter les articles concernant les pouvoirs du Conseil même, pour dégager certains pouvoirs que la pratique a laissés au Président.

Nous concluerons que le Pacte a complètement, ou presque, laissé de côté la question des attributions du Président. Il semble qu'on ne se doutait pas, au

moment de la création de la Société, de l'importance de la question. La question vitale en ce moment-là, comme nous l'avons dit plus haut, c'était la question de l'existence et de l'avenir de la Société, ce qui n'a pas empêché l'insertion dans le Pacte des principes fondamentaux, qui resteront toujours en harmonie avec le but de la Société, — stabilité de la paix et solidarité entre les Nations —, et d'autres qui, avec le temps, perdront de leur importance et auront besoin d'être mis au point.

Ce n'est pas le Pacte, mais la pratique de la Société qui nous renseigne sur le peu de pouvoirs que le Président du Conseil possède. Ces pouvoirs sont le plus souvent de ceux qui appartiennent au Conseil et que celui-ci a délégués, soit pour des cas spéciaux, soit en général, au Président <sup>(14)</sup>.

Il est à regretter que les législateurs du Pacte n'aient pas pensé à établir une classification ou un commencement de classification des pouvoirs des différents organes de la S. D. N., y compris ceux du Président du Conseil, car, ainsi, on aurait pu éviter les désagréables incidents qui se sont produits principalement à propos de l'affaire des mitrailleuses hongroises, où le Président en exercice, M. Tcheng-Loh, délégué de la Chine, a été injustement l'objet de nombreuses attaques <sup>(15)</sup>.

---

(14) *J. O. de la S. D. N.* 1924, p. 918; *J. O.* 1928, p. 543; *J. O.* 1929, p. 1013

(15) Voir p. 40 sur l'affaire des mitrailleuses hongroises. Voir aussi le *Commentaire du Pacte de la S. D. N.* de M. Ray, p. 212.

## CHAPITRE II

### LES POUVOIRS DU PRESIDENT DU CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS DANS LA PRATIQUE <sup>(1)</sup>

---

#### INTRODUCTION

Y a-t-il un Règlement du Conseil et quels sont  
les pouvoirs du Président d'après celui-ci ?

Le Pacte étant le fruit de la Conférence de 1919  
qui, comme nous l'avons vu, était pressée dans ses  
travaux <sup>(2)</sup>, n'a pas prévu beaucoup de détails sur

---

(1) Règlement intérieur du Conseil de la S. D. N. (document consulté à la Bibliothèque de la S. D. N.), adopté par le Conseil, à Rome, session des 14-19 mai 1920.

(2) Nous lisons dans l'ouvrage de M. G. Scelle : *Le Pacte de la S. D. N. et sa liaison avec les traités de paix*, p. 21 : « ... Ainsi la Conférence, en instituant une ligue des Nations, y cherche la garantie immédiate du traité qu'elle veut faire, la sauvegarde future de la paix qu'elle veut permanente. Et c'est pourquoi elle a hâte de mettre le grand œuvre en chantier...

» Le samedi 23 janvier 1919 (après une entrevue entre M. Léon Bourgeois et le Président Wilson), la question vient en tête de l'ordre du jour de la deuxième séance plénière, en réalité la première séance effective, des travaux de la Conférence.

» Les délégués votent, à l'unanimité, la résolution suivante :

« La Conférence, ayant examiné les propositions relatives à la création d'une ligue des Nations, décide que :

» Il est essentiel, pour le maintien du statut normal que les nations associées ont maintenant à établir, de créer une ligue des Nations, organe de coopération internationale qui assurera

l'organisation de la S. D. N. C'est la pratique qui devait les déterminer. Le temps, maître, devait achever la construction de cette grandiose institution, Malheureusement, elle n'est pas encore au point d'être achevée. Mais l'évolution se fait à grands pas.

En ce qui concerne le Président du Conseil, il en a été de même que de la plupart des autres éléments de l'organisation de la S. D. N. Un an après la création de la S. D. N., on s'est aperçu que la nécessité imposait l'établissement d'un règlement intérieur pour le Conseil et un autre pour l'Assemblée.

En effet, en 1920, le Règlement du Conseil a été adopté et il devait entrer en vigueur dès la clôture de la session du Conseil qui s'est tenue à Rome du 14 au 19 mai 1920. Cependant, en ce qui concernait la nomination du Président, le Règlement ne devait être applicable qu'après une décision spéciale qui, dans la suite, devait être prise par le Conseil.

Les pouvoirs du Président du Conseil, d'après ce Règlement, ne diffèrent pas beaucoup de ceux de chaque président du conseil d'administration d'une société quelconque.

---

» l'accomplissement des obligations internationales contractées et » fournira des sauvegardes contre la guerre... »

» Une des cinq Commissions de la Conférence — la première — était celle de la ligue des Nations. Composée de 15 délégués (2 de chaque pays des grandes puissances et 5 autres élus parmi les délégués de dix-neuf Etats plus petits), elle commença de suite ses travaux. Ils devaient aboutir avec rapidité, car le 14 février, à la troisième séance plénière, convoquée sur la demande du Président Wilson avant son départ pour l'Amérique, le projet de la Commission était présenté à la Conférence.

» Cette hâte n'a pas laissé que de surprendre l'opinion, même favorable, et de provoquer des critiques... »

Les réunions du Conseil doivent avoir lieu sur convocation du Président, par lettre du Secrétaire général, adressée au Représentant de chaque gouvernement.

Le Président peut, en cas de circonstances graves, réduire le délai prévu par le Règlement de vingt jours pour la convocation des réunions du Conseil. L'alinéa 5 de l'article 1<sup>er</sup> de ce Règlement ajoute : « autant que la situation le demande et le permet ». C'est déjà un pouvoir assez important, comme celui de l'article 1<sup>er</sup> qui lui donne le droit de désigner la ville où doit avoir lieu la session.

« ARTICLE PREMIER. — Le Conseil se réunit quand les circonstances le demandent et au moins une fois par an, au siège de la Société. En raison de circonstances spéciales, le Conseil peut être convoqué dans une autre ville, que le Conseil désignera lui-même ou que le Président jugera utile, si cela est possible, en consultation avec les autres représentants au Conseil. »

Un autre pouvoir du Président, c'est celui qu'il a sur la détermination de l'ordre du jour. L'ordre du jour de chaque session du Conseil, d'après l'article 2 de ce Règlement, est fixé par le Conseil qui désigne aussi le rapporteur pour chaque question pour la prochaine session.

Cependant, avec l'assentiment du Président, le Secrétaire peut introduire dans l'ordre du jour une question dont l'examen leur paraît désirable et qui est parvenue à la connaissance du Conseil entre deux sessions.

« ART. 2 (al. 2). — Si, entre deux sessions du Conseil, un membre de la Société demande qu'une question soit examinée à la prochaine session, le Secrétaire général le fera figurer à l'ordre du jour. Il en est de même de toute question qui sera parvenue à la connaissance du Conseil entre deux sessions et dont l'examen paraîtra désirable au Secrétaire général, *d'accord avec le Président.* »

Ce même article donne le pouvoir au Président du Conseil de désigner les rapporteurs pour toutes les questions pour lesquelles le Conseil n'en a pas désigné.

« ART. 2 (al. 3). — Dans tous les cas où les rapporteurs n'auront pas été désignés par le Conseil, *la désignation sera faite par le Président.* »

Une question importante est celle de l'élection du Président. D'après l'article 4, le Président et le Vice-Président seront élus par le Conseil « dans son sein, au scrutin secret et à la majorité » (c'est un des quelques cas où la majorité était suffisante). En effet, si pour l'élection du Président on exigeait aussi la règle de l'unanimité qui paralyse tant l'action du Conseil, on n'aurait jamais abouti à l'élection de Président, sauf si le hasard avait voulu que, dans le vote secret, tous votent, par une coïncidence, pour la même personne.

L'article 4, d'ailleurs, a été vite modifié et cela a été une très grande erreur que le Conseil a commise.

En effet, par cette modification, qui date du 18 décembre 1920, le Conseil avait à jamais renoncé à l'élection du Président en établissant une règle de

roulement alphabétique d'après le nom des Etats faisant partie du Conseil <sup>(3)</sup>.

A partir de ce moment, il fallait s'attendre à voir à la tête du Conseil des personnes avec plus ou moins de prestige suffisant pour assurer l'efficacité des interventions du Conseil dans certains conflits internationaux.

Cette modification de l'article 4 touchait aussi la durée des fonctions du Président, ainsi que la règle de non-rééligibilité aux fonctions du Président et du Vice-Président.

L'article 4 déterminait cette durée à un an. La modification supprime ce délai, elle le réduit à la durée du temps entre deux sessions. Comme le Conseil a normalement trois sessions par an <sup>(4)</sup>, on voit à la présidence trois représentants des différents gouvernements chacun à son tour (en 1929 seulement).

Pour les sessions extraordinaires, c'est le Président de la précédente session régulière qui en assure aussi la présidence.

Enfin, le Règlement contient un article qui lui confère le pouvoir bien connu pour tous les présidents « ... de déclarer la séance ouverte » :

« ART. 6. — *Le Président déclarera la séance ouverte* dès que, après l'heure indiquée par la lettre de convocation ou fixée dans une séance précédente, la majorité des représentants des membres désignés, conformément

---

(3) Ray, *op. cit.*, p. 212.

(4) Depuis 1928.

aux deux premiers paragraphes de l'article IV du Pacte, seront présents.

» *Il déclarera la séance levée ou suspendue* quand le nombre de ces représentants sera inférieur à cette majorité. »

J'ai eu l'honneur et le plaisir en même temps d'assister à des réunions du Conseil, et encore plus grand honneur, car elles étaient présidées une fois par M. Aristide Briand et une autre fois par M. Alexandre Lerroux, alors ministre des Affaires étrangères d'Espagne. Eh bien ! ce n'est pas l'application de l'article 6 sur l'ouverture et la fermeture de la séance qui m'eût donné l'idée de la grandeur et de la valeur de la S. D. N., mais ce qui était placé entre ces deux points du programme (ouverture et fermeture de séance). Si ma mémoire ne me fait pas défaut, il s'agissait, une fois, d'une discussion entre M. Venizelos, représentant la Grèce, et M. Malinoff, représentant la Bulgarie, concernant un différend sur l'accord Molloff-Cafandaris, et une autre fois d'une discussion sur la proposition de mettre en harmonie le Pacte Kellogg-Briand (condamnant la guerre comme instrument de politique nationale) et le Pacte de la S. D. N.

\*  
\* \*

Après avoir vu la pauvreté des précisions que le Règlement du Conseil contient sur les pouvoirs du Président, nous allons chercher ce qu'il est advenu, dans la pratique, avec le Président du Conseil. Il est

vrai que ce Règlement est un règlement intérieur du Conseil qui ne prévoit, pour ainsi dire, que les pouvoirs d'ordre administratif.

Or, le Président, comme nous le verrons, a une autre catégorie de pouvoirs d'ordre politique qui sont d'une importance plus grande et qui touchent directement au but de la S. D. N. Eviter les guerres, stabiliser la paix.

## SECTION PREMIERE

### **Pouvoirs du Président du Conseil pendant la session.**

#### **RÔLE DU PRÉSIDENT PENDANT LA PRÉPARATION DES TRAVAUX DE LA SESSION.**

Ce rôle est d'importance relative et dépend de l'importance des questions rentrant dans l'ordre du jour. Cela non pas au point de vue du nombre d'affaires inscrites à l'ordre du jour du Conseil, mais de l'importance de certains conflits que le Conseil a la charge de résoudre, et qui, jusqu'à présent, ne manquaient pas dans l'ordre du jour de sessions ordinaires, mais encore plusieurs sessions extraordinaires n'ont été convoquées que pour la solution à prendre sur des conflits entre différents Etats. Ce rôle dont nous parlons ici est d'un caractère facultatif pour le Président, d'ailleurs, comme la plupart de ses devoirs. Il s'agit de l'initiative que prend le Président du Conseil, avant l'ouverture de la session, à préparer les esprits vers les solutions favorables du conflit d'importance figurant à l'ordre du jour par des entrevues

diplomatiques avec les différents représentants d'Etats au Conseil.

C'est une tâche lourde. Des exemples, nous en avons eu beaucoup depuis quelques années. Cette tâche, le Président la poursuit pendant toute la durée de la session. C'est là qu'il y a une différence essentielle entre les tribunaux et le Conseil de la S. D. N. que l'on compare souvent à un tribunal.

Le Conseil, par l'intermédiaire du Président, cherche toujours à concilier les partis d'un conflit, d'autant plus que les conflits soumis devant celui-ci sont d'ordre politique, le Conseil, par définition, étant un organe politique <sup>(5)</sup>.

M. Briand, maintes fois, a dit « que quel que soit le chemin, il est beau pourvu qu'on arrive à la conciliation des partis, et ainsi éviter toute guerre ».

Une fois la session ouverte dans la ville désignée par le Conseil à la session précédente, ou dans la ville que le Président jugera utile, car l'article 1<sup>er</sup> du Règlement lui donne ce droit (il doit, si cela est possible, consulter les autres représentants du Conseil), le Président a à exercer une véritable fonction, celle de présider les séances et, d'un autre côté, être le médiateur entre les partis des différents conflits soumis au Conseil.

Cela ne veut pas dire qu'il réussit toujours, car les Etats se montrent le plus souvent d'une intransigeance très marquée.

---

(5) M. Ch. Rousseau, Cours de doctorat sur la S. D. N. à la Faculté de droit de Bordeaux, 1929-1930.

Les médiations réussissent davantage quand le délégué de tel ou tel Etat, qui est le Président, a un prestige considérable. Alors, les délégués des Gouvernements des partis en conflits deviennent plus conciliants. Les exemples, dans la pratique, sont multiples. Cela n'est pas une règle cependant.

Combien de conflits sont revenus et encore revenus au Conseil sans arriver à des solutions définitives !

C'est ce rôle médiateur du Président qui est une des caractéristiques de l'institution présidentielle au Conseil. Donc, il n'a pas seulement à déclarer la séance ouverte, ou levée, à donner la parole aux différents orateurs.

Le Président, la pratique nous le démontre, a pris l'habitude de faire un exposé des questions soumises au Conseil, en résumant le chemin parcouru par le Conseil dans telle ou telle affaire. Cela il le fait, surtout quand il n'y a pas de rapporteur nommé pour la question en examen.

Les rapporteurs sont nommés par le Conseil. Cependant le Règlement donne également le droit au Président de les nommer toutes les fois que le Conseil ne l'a pas fait.

D'ailleurs, le Conseil a pris l'habitude de lui déléguer ce pouvoir de nomination. Comme nous le verrons plus bas, à maintes reprises, le Conseil, par des décisions spéciales, charge le Président du Conseil de nommer des rapporteurs pour telle ou telle question.

D'ailleurs, ce sont les seules nominations qu'il a le droit de faire. Toutes les autres nominations sont

faites soit par le Conseil, soit par le Secrétaire, qui seul a le droit de nommer les fonctionnaires du Secrétariat, ses subordonnés.

Pendant la session, donc, les pouvoirs du Président ne sont pas grands, le Conseil étant souvent réuni. C'est lui qui décide des questions soumises à sa compétence.

N'oublions pas que le Président représente le Conseil toutes les fois qu'il est nécessaire. C'est en son nom qu'il organise des réceptions qui ont pour but de créer un esprit de solidarité et de conciliation entre les délégations.

## SECTION II

### **Pouvoirs du Président du Conseil en dehors des sessions ou pendant l'intervalle de deux sessions.**

La session une fois clôturée, la tâche du Président n'est pas terminée. C'est dire que l'expression : « Président en exercice », a son importance. Autrefois, vers les débuts de la S. D. N., comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, le Président était élu pour une année. Donc, pendant toute l'année, s'il y avait des questions où l'intervention du Président était nécessaire, celui-ci avait le droit d'employer sa compétence durant ce délai.

Pendant, depuis que le Conseil a renoncé à l'élection du Président, celui-ci se trouve dans une situation indéterminée, car, d'après la décision établissant le système de roulement, on se demandait si

celui-ci conserverait sa compétence même pendant le temps qui sépare deux sessions.

Nous allons chercher, dans les pages qui vont suivre, à exposer quelle a été la jurisprudence, dans la pratique, de la présidence du Conseil.

Nous verrons, par cette jurisprudence, que le Président a eu à intervenir dans de nombreux cas rentrant dans la compétence du Conseil de la S. D. N., cas où il intervenait tantôt sous la délégation du Conseil, tantôt de son initiative.

#### § 1. — LE RÔLE DU PRÉSIDENT DANS LA SOLUTION DU CONFLIT GRÉCO-BULGARE.

Le conflit gréco-bulgare d'octobre 1925 est le premier cas, dans la pratique de la S. D. N., où l'initiative du Président du Conseil, en ce qui concerne la mise en œuvre du but pacifiste de la S. D. N., s'est affirmée et a atteint un résultat positif. C'est la première fois où l'action urgente dans l'intervention du Conseil pour arrêter des hostilités entre deux Etats membres de la Société a été décisive. Nous nous bornerons, dans cette étude, à résumer les faits et à tirer quelques conclusions notamment sur la question qui nous intéresse.

Quel a été le rôle du Président dans la procédure qui a mis fin, et d'une manière très efficace, à ce conflit ?

Le 19 octobre 1925, un incident s'est produit à la frontière gréco-bulgare; le gouvernement bulgare a

fait des efforts, qui sont restés vains, pour régler cet incident directement avec le gouvernement grec. Comme dit M. Sarailieff <sup>(6)</sup> :

« ... le gouvernement bulgare prit le parti le plus sage qui fût à sa disposition. Il s'adressa à la Société des Nations en lui demandant d'intervenir en vertu des articles 10 et 11 du Pacte. » <sup>(7)</sup>.

---

(6) *Le conflit gréco-bulgare d'octobre 1925*, thèse Grenoble.

(7) Le 22 octobre, immédiatement après réception de la nouvelle de l'agression grecque, le ministre des Affaires étrangères de la Bulgarie adressa le télégramme suivant à Sir Eric Drummond, Secrétaire général de la Société des Nations :

« Le 19 courant, vers 3 heures de l'après-midi, un soldat grec franchit la frontière et tira sur la sentinelle bulgare du poste Demir-Kapou, sur la montagne Belassitza; sentinelle bulgare riposta et tua agresseur qui tomba sur territoire bulgare, sur quoi détachement grec sous ordres du poste respectif avança en territoire bulgare pour enlever soldat grec; soldats poste bulgare s'opposèrent à cette action avant les constatations d'usage et fusillade commença qui dura jusqu'au soir du 20 courant. Dès que le Gouvernement bulgare reçut communication de cet incident, il chargea Légation bulgare Athènes proposer Grèce nomination Commission mixte pour établir les responsabilités. Même proposition fut répétée à trois reprises par entremise Légation grecque Sofia. Avant d'avoir donné une réponse à notre proposition, Gouvernement hellénique donna ordre troupes helléniques avancer territoire bulgare; ordre fut exécuté par nombreux détachements grecs appuyés par artillerie, qui commencèrent leur marche dans la journée du 21 courant et ont déjà pénétré sur une profondeur de 8 kilomètres.

» Gouvernement bulgare donna ordre postes frontières bulgares de ne pas s'opposer par la force à cette invasion et détachements grecs purent de sorte occuper plusieurs postes bulgares dans la vallée de la Strouma; leur marche en avant continue et artillerie grecque lança plusieurs obus sur ville Petritch et gare Marnopole. Sur ligne Radomir-Petritch, avion hellénique lança ce matin plusieurs bombes sur pont près village Levounovo. Cinq soldats bulgares ont été blessés. En protestant avec dernière énergie contre cette invasion flagrante du territoire d'un pays notoirement désarmé par l'armée d'un pays membre de la Société des Nations, qui contrevient à ses obligations primordiales, et en vertu des articles 10 et 11 du Pacte de la Société, le Gouvernement bulgare vous prie

Le Secrétaire de la S. D. N., en application de l'article 11 du Pacte, convoqua immédiatement le Conseil.

« ART. 11. — Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. En pareil cas, le Secrétaire général convoque immédiatement le Conseil à la demande de tout membre de la Société. »

Etant informé par le Secrétaire général de la S.D.N. sur l'incident, le Président en exercice du Conseil, M. Briand, adressa aux deux gouvernements, le 23 octobre, le télégramme suivant :

« ... le Secrétariat général de la S. D. N., agissant en vertu de l'article 11, a convoqué le Conseil en session spéciale pour lundi prochain à Paris. Au cours de cette réunion, le Conseil examinera, avec les représentants de la Grèce et de la Bulgarie, l'ensemble de la question. En attendant, je suis certain d'interpréter le vœu de mes collègues en rappelant aux deux gouvernements les obligations qui leur incombent comme membres de la Société des Nations, leur engagement solennel en vertu de l'article 12 de ne pas re-

---

de convoquer d'urgence le Conseil pour prendre les mesures qui s'imposent. Persuadé que le Conseil accomplira son devoir, le Gouvernement bulgare maintient l'ordre donné aux troupes bulgares de n'opposer aucune résistance à l'envahisseur du sol national. »

courir à la guerre, et les graves conséquences qui, d'après le Pacte, résulteraient de sa violation. J'exhorte donc les deux gouvernements à donner sans aucun délai des instructions pour que, pendant l'examen de leur litige par le Conseil, non seulement aucune nouvelle opération militaire ne soit entreprise, mais que les troupes de chaque gouvernement soient immédiatement retirées derrière leurs frontières respectives. »

Cette dépêche marquera le début d'une transformation capitale dans le rôle du Président du Conseil de la S. D. N.

L'heureuse initiative de M. Briand a évité une guerre dans les Balkans. Nous ne pouvons pas nier que l'effet produit par cette dépêche est dû non seulement au fait que M. Briand était à cette époque le Président en exercice du Conseil, mais aussi au fait qu'il était et reste dans la mémoire des peuples une notoriété du monde pacifiste. M. Sarailieff dit : « Il n'en reste pas moins vrai que, grâce à l'intervention rapide du Président en exercice du Conseil, M. Briand, une guerre a pu être évitée. » (8).

« L'initiative privée prise par le Président en exercice du Conseil M. Briand d'adresser d'urgence, avant la réunion du Conseil, une note aux deux gouvernements pour les inviter à s'abstenir de tout acte hostile et à retirer réciproquement leurs troupes en deçà la frontière était inspirée de ce but suprême de la

---

(8) Georges-V. Sarailieff, *op. cit.*, p. 75.

S. D. N. : maintenir la paix. Cette initiative prend une importance considérable, car c'est seulement grâce au rapide geste de décision de M. Briand que l'attaque de Petrich et la guerre ont pu être évitées. » (9).

La requête du Gouvernement bulgare, la convocation du Conseil et le télégramme du Président furent communiqués télégraphiquement le même jour à tous les Etats membres de la Société des Nations et à la presse.

Le rôle de M. Briand ne se borna pas à la dépêche envoyée aux deux Gouvernements en litige. Le Président en exercice suivait avec une grande attention le cours du règlement du conflit. Au Conseil, à la session extraordinaire spécialement convoquée par le Secrétaire général, en vertu de l'article 11 du Pacte, il intervenait à tout moment entre les représentants des Gouvernements bulgare et grec pour la cessation complète des hostilités.

A la session extraordinaire du Conseil du 26 octobre 1923, M. Briand déclare « que deux questions distinctes se posent au Conseil. L'une, celle de la vérification des faits et des responsabilités, et, s'il y a lieu, de la fixation des réparations dues, doit être traitée avec le temps et le soin nécessaires.

« ... Mais l'autre a un caractère d'urgence : c'est celle de la cessation des hostilités et du retrait immédiat des troupes bulgares et grecques sur leurs territoires respectifs. »

---

(9) Georges-V. Sarailieff, *op. cit.*, p. 104.

Le Conseil décida, le 26 octobre 1923 :

1° D'inviter les représentants des deux Etats à lui faire savoir, dans les vingt-quatre heures, que les Gouvernements bulgare et grec ont donné l'ordre sans condition à leurs troupes de se retirer derrière leurs frontières nationales; et, dans les soixante heures, que toutes les troupes ont été retirées derrière leurs frontières nationales, que les hostilités ont pris fin et que toutes les troupes ont été averties qu'une reprise du feu ferait l'objet de sanctions rigoureuses.

Les délais fixés commenceront à courir à partir de la présente réunion, le 26 au soir.

2° En vue d'aider le Conseil et les deux Etats intéressés, le Conseil prie les Gouvernements de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Italie de donner à des officiers se trouvant à proximité l'ordre de se rendre immédiatement dans la région où le conflit a éclaté et de rendre compte directement au Conseil, dès le moment où les troupes des deux Etats auront été retirées derrière leurs frontières respectives et où toutes les hostilités auront cessé, et, en tout cas, au moment de l'expiration de la période indiquée ci-dessus.

Les deux Gouvernements sont invités à donner à ces officiers toutes les facilités qui pourront leur être nécessaires en vue de l'accomplissement de cette mission <sup>(10)</sup>.

A la suite de cette décision, le Président, s'adres-

---

(10) Voir Procès-verbaux du Conseil, oct. 1923.

sant aux représentants de la Bulgarie et de la Grèce, appela leur attention sur ce fait qu'il ne suffit pas que des troupes soient retirées en deçà de la frontière; il faut encore que, de cette frontière, elles ne tirent pas de coups de fusil ni de coups de canon, ce qui veut dire que les troupes retirées doivent cesser tout acte d'hostilité.

Quelques jours plus tard, le Président en exercice était tenu au courant de la mission accomplie par les attachés militaires. « Poursuivant leur mission, les attachés militaires de France, de Grande-Bretagne et de l'Italie vérifient sur les lieux, le 29 et le 30 octobre le matin, l'évacuation du territoire bulgare par les Grecs.

» Le 30 octobre après-midi, ils assistent à la réoccupation par les Bulgares. Le 29, ils envoient au Président du Conseil un télégramme lui annonçant que les troupes helléniques ont terminé l'évacuation du territoire bulgare le 28 à minuit et que cette évacuation n'a donné lieu à aucun incident d'aucune sorte.

» Cette information fut confirmée par un télégramme adressé le même jour par M. Hadjikyriakos, ministre des Affaires étrangères de Grèce, au Secrétaire général.

» Enfin, après la clôture de la session extraordinaire du Conseil, deux nouveaux télégrammes des attachés militaires ont été reçus par le Président du Conseil. » (11).

---

(11) Georges-V. Sarailieff, *op. cit.*, p. 81.

Le premier, en date du 30 octobre, annonce que la réoccupation des postes bulgares se poursuit dans les conditions de temps prescrites.

Le deuxième, en date du 31 octobre, 10 h. 30, est ainsi rédigé : « ... La réoccupation des postes bulgares par les troupes bulgares a été faite sans aucun incident. Le calme est complet des deux côtés. La population bulgare qui avait évacué le territoire envahi est presque entièrement rentrée, et la vie reprend son cours normal.

» *Les colonels attachés militaires :*

» DELTEL, GILES, VISCONTI. »

« Ainsi le premier aspect de la question était réglé. Le Conseil pouvait se féliciter d'avoir rempli la plus importante partie de sa tâche : faire cesser les hostilités et ramener la paix. » (12).

\*  
\* \*

M. Henry de Korab, reporter du *Matin*, qui voyagea dans les Balkans, s'exprime ainsi du souvenir laissé en Bulgarie par l'intervention Briand de 1925 (13) :

« Ici, ce n'est plus de la théorie. La preuve est faite. La S. D. N. apparaît à tous comme une protectrice puissante, capable d'assurer à ce pays de paysans, après au travail et au gain, une longue période de tranquillité.

.....

---

(12) Georges-V. Sarailieff, *op. cit.*, p. 82.

(13) *Le Matin* du 2 août 1930, article de Henry de Korab intitulé : *La Société des Nations en Bulgarie est un culte.*

» ... la Bulgarie a été à deux doigts d'une guerre peut-être désastreuse — pratiquement même, la guerre avait déjà commencé — et elle a été sauvée par la S. D. N. M. Aristide Briand se doute-t-il de l'effet durable produit par son télégramme en date, si mes souvenirs sont exacts, du mois d'octobre 1923 ? »

Voilà la réponse de M. Tzankoff, ancien Ministre, Président du Conseil en Bulgarie, aux questions posées par M. Henry de Korab :

« Non, la jeunesse d'un pays vaincu n'est pas nécessairement hantée par des rêves belliqueux, par la chimère de sacrifices sanglants. Nous sommes persuadés, et c'est peut-être là un sentiment général chez les belligérants, que notre pays a plus souffert de la guerre que les autres, mais ajoutons à cela une conviction qui, à coup sûr, ne peut pas exister ailleurs, c'est que pour nous cette guerre était *évitable* et, par conséquent, inutile, que le pays y a été conduit par de mauvais bergers.

» Vous voyez dès lors ce qui peut se passer dans l'esprit de notre nouvelle génération, car on ne lui cache rien. On ne lui présente pas la guerre comme un fléau de la nature, mais bel et bien comme une erreur tragique humaine, et qui a coûté horriblement cher au pays. Rien n'est cuisant comme l'aveu et le souvenir d'une faute, d'où cette répulsion générale que vous constatez ici pour l'abominable aventure qui a gâché tant de vies et tant de belles années... Il ne faut pas que cela recommence..., c'est la pensée qui guide notre jeunesse. »

.....

» ... L'inquiétude était à son comble, la menace se précisait, lorsque le pays apprit, par des éditions spéciales de journaux, que M. Briand, en sa qualité de Président en exercice du Conseil de la S. D. N., avait télégraphié à Athènes et que, le jour même, le Gouvernement grec s'était incliné, qu'il avait donné l'ordre à ses troupes de se retirer. Quelle joie alors, quelle détente et quelle reconnaissance !... Elle n'a pas diminué...

» Chaque année, l'anniversaire de l'envoi de cet heureux télégramme est commémoré dans nos écoles. On explique à la jeunesse, en des termes appropriés à son âge, le service rendu par M. Briand à la Bulgarie et à la Paix. Nulle part, aussi, je pense, on ne compte autant d'associations pour la Société des Nations, et nous avons, à l'Université, un cours spécial consacré à la S. D. N. et professé par le professeur Kiroff...

» ... Nous avons eu la sagesse de reconnaître que nous n'étions qu'un petit peuple et que nous avions besoin de protection. Nous l'avons trouvée à Genève. »

\*  
\* \*

A sa séance tenue à Paris le 29 octobre, le Conseil de la Société des Nations a décidé de nommer une Commission pour faire une enquête approfondie sur les incidents récents survenus sur la frontière entre la Bulgarie et la Grèce, au nord-est de Salonique, et pour déterminer aussi exactement que possible l'ori-

gine de ces incidents, ainsi que tous les faits qui s'y rapportent et qui avaient donné lieu à l'intervention du Conseil.

La Commission devait, notamment, relever les faits permettant d'établir les responsabilités et fournir les éléments permettant de fixer toutes indemnités ou réparations qui pourraient être jugées appropriées.

La Commission était priée de soumettre un rapport avant la fin du mois de novembre, de façon à permettre au Conseil de l'examiner à sa session de décembre (14).

En outre, et afin de mettre le Conseil en mesure d'adresser aux Gouvernements intéressés les recommandations appropriées, la Commission fut priée de présenter au Conseil, soit dans le rapport ci-dessus visé, soit ultérieurement, toutes suggestions sur les moyens qu'elle jugerait susceptibles de faire disparaître ou de limiter les causes générales de tels incidents et d'empêcher le retour de ceux-ci.

C'est dans cette mission de la Commission d'enquête qu'on voit un progrès dans le droit international. Une Commission d'enquête a ici des pouvoirs larges; non seulement faire une enquête sur l'incident, mais « rechercher les moyens qu'elle jugerait susceptibles de faire disparaître ou de limiter les causes générales de tels incidents et d'empêcher le retour de ceux-ci ».

Et, en effet, la Commission d'enquête de l'affaire

---

(14) Document de la S. D. N., G. 727, M. 270, 1923, VII.

gréco-bulgare a rempli sa tâche d'une manière qui fait honneur à l'institution de Genève. Son travail a été le complément indispensable ou plutôt l'élément sans lequel la procédure suivie par le Conseil sur cet incident ne serait pas une procédure-type comme on la considère actuellement pour les cas analogues. La Commission a institué un nombre de recommandations militaires et politiques et, en attribuant la responsabilité de l'incident à la Grèce, a déterminé l'indemnité payable par celle-ci à la Bulgarie à la somme de vingt millions de levas, pour les biens meubles, bétail, etc., enlevés au cours de l'occupation du territoire bulgare par les troupes grecques <sup>(15)</sup>.

La leçon juridique que nous pouvons tirer de cet incident, en ce qui concerne notre thèse, est celle que, à notre avis, l'intervention de M. Briand, au mois d'octobre 1925, constitue un précédent établissant un pouvoir d'initiative pour la présidence du Conseil, pouvoir qui donne un caractère d'organe distinct au Président du Conseil parmi les autres organes de la S. D. N., notamment le Conseil et l'Assemblée, mais organe pleinement dépendant du Conseil, se substituant à celui-ci dans tous les cas où une menace de la sécurité de la paix existe et que le manque de temps nécessite des mesures conservatoires. Et tout cela avec un contrôle *a posteriori* du Conseil.

---

(15) V. Annexes du document de la S. D. N., C. 727, M. 270, 1925, VII.

§ 2. — INCIDENT DE FRONTIÈRE ENTRE LA LITHUANIE  
ET LA POLOGNE.

Le second incident qui a été favorablement résolu grâce à l'intervention du Président en exercice, après le conflit gréco-bulgare, est le petit incident survenu à la frontière lithuano-polonaise en 1926. Voici un extrait d'un procès-verbal que nous lisons dans le *Journal officiel de la S. D. N.* de 1926, p. 507 :

*« Incident de frontière entre la Lithuanie  
et la Pologne. »*

» M. Scialojà demande à faire connaître au Conseil ce qui s'est passé lors d'un incident de frontière entre la Lithuanie et la Pologne. Lorsque cet incident est survenu, il était président en exercice; il est immédiatement intervenu, et il est heureux de pouvoir dire au Conseil que l'incident a été clos à la satisfaction des deux parties. Tout est rentré dans l'ordre.

» Dans ces conditions, le Conseil n'a pas à s'occuper de cette affaire; il est devenu inutile d'inscrire la question à l'ordre du jour.

» Le Président remercie son prédécesseur à la présidence du Conseil de la décision rapide qu'il a prise et qui a été couronnée de succès. »

De cet extrait du procès-verbal du Conseil de la S. D. N., on peut conclure que le Conseil approuve unanimement l'intervention de son Président, non seulement parce que cela facilite sa tâche, mais principalement parce que cette intervention prompte est dans le cadre de l'activité du Conseil et sert au but pacificateur de la S. D. N.

§ 3. — LE RÔLE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DANS L'AFFAIRE  
DE LA GARE DE SZENT-GOTTHARD, OU L'AFFAIRE DES MI-  
TRAILLEUSES HONGROISES (16).

C'est dans cette affaire que la question des pouvoirs du Président en exercice a été posée. Dans l'espèce, le Président en exercice le 23 février 1928, M. Tcheng-Loh, représentant de la Chine, avait envoyé au Gouvernement hongrois un télégramme l'invitant à surseoir à la dispersion du matériel litigieux, notamment des mitrailleuses. Le 7 mars 1928, l'affaire a été discutée devant le Conseil et sur la demande de M. Briand en séance publique. M. Titulesco, délégué de la Roumanie, insista sur le fait que l'affaire soumise au Conseil était d'intérêt général. La dépêche qui avait provoqué les protestations du Gouvernement hongrois, concernant les pouvoirs du Président en exercice, ne contenait en somme que la phrase suivante :

« Le Conseil, amical et courtois, prie de surseoir à cette exécution, l'affaire devant être examinée devant le Conseil. » A cette communication, le Gouvernement hongrois répondit « que la vente des mitrailleuses saisies à la frontière devant s'effectuer par l'autorité judiciaire compétente, il ne pouvait être question de surseoir à cette mesure, mais que, néanmoins,

---

(16) Le 1<sup>er</sup> janvier 1928, à la gare de chemin de fer de Szent-Gotthard, sur la frontière austro-hongroise, des mitrailleuses ont été saisies. Le Gouvernement hongrois voulait les vendre aux enchères publiques.

par courtoisie du Président du Conseil en exercice, il ne manquerait pas de prier les acquéreurs de laisser sur place les objets qu'ils auraient acquis. » (17).

A la séance du Conseil du 7 mars 1928, M. Tsheng-Loh a déclaré que le télégramme du 23 février 1928 n'a jamais été, de sa part, une injonction, mais un conseil amical et courtois; il a dit aussi qu'il n'avait pas à intervenir plus tôt ni à convoquer d'urgence une réunion extraordinaire du Conseil. Il donna ces explications en réponse aux reproches que lui ont faits certains membres de la délégation anglaise d'être intervenu sans consulter tous les membres du Conseil.

Comme dit M. Ray (18) : « Sir Austen Chamberlain (Empire britannique) semble avoir pris ombrage du fait que certains membres seulement du Conseil avaient été consultés. »

M. Briand (France) est de nouveau intervenu pour expliquer combien était délicate la situation d'un Président, isolé, sans règlement, devant une éventualité exigeant une action prompte (19).

C'est à cette séance du 7 mars 1928 qu'il fut unanimement admis qu'il serait nécessaire de préciser, pour de telles éventualités, les devoirs et les droits du Président et tout spécialement en ce qui concerne les mesures conservatoires.

Comme nous le verrons dans la suite, nous sommes en 1932 et rien n'a encore été fait dans ce sens.

---

(17) Voir p. 69 de l'*Annuaire de la S. D. N.*, 1928.

(18) *Op. cit.*, p. 212.

(19) Voir Procès-verbal du Conseil, 7 mars 1928.

Cependant, en ce qui concerne les interventions du Président dans des cas où l'article 11 serait applicable <sup>(20)</sup>, ce qui n'était pas tout à fait le cas de l'affaire des mitrailleuses, où la question d'investigation du Conseil a été posée, car c'est l'article 143 du Traité de Trianon qui a été violé.

L'incident de Szent-Gotthard, en 1918, a posé indirectement la question sur le problème du contrôle général du désarmement. Il a aussi montré l'intérêt que les Etats auraient à ratifier la convention sur le trafic des armes établi en mai 1925 à Genève. Cette convention est signée par un grand nombre d'Etats; elle n'est encore ratifiée que par la France, la Chine et le Venezuela. Tant que cette convention n'est pas en vigueur, un envoi d'armes analogue à celui qui a été saisi à Szent-Gotthard ne pourra pas être arrêté par les pays au travers desquels il transitera.

Mais il faut espérer que la Conférence du désarmement prendra cette année une décision efficace à ce sujet.

La conclusion du débat du 7 mars fut la nomination d'un Comité de trois membres, avec la possibilité pour ceux-ci de faire appel à tous les moyens techniques dont dispose la S. D. N.

Ce qui est très important, c'est que des débats de la 49<sup>e</sup> session du Conseil (notamment de la séance du 7 mars 1928, sous la présidence de M. Urrutia), se dégage une constatation très intéressante. En dehors

---

(20) Article 11 du Pacte de la S. D. N.

de la Hongrie, tous les autres Etats ont admis le droit qu'avait le Président en exercice, M. Tcheng-Loh, d'intervenir.

Donc, il faut conclure qu'à partir de ce jour le pouvoir du Président en exercice de prendre des mesures conservatoires toutes les fois qu'il se trouve dans l'impossibilité de convoquer le Conseil et qu'il y a une violation des engagements pris par les Etats est reconnu sous la réserve d'une réglementation de ses droits et pouvoirs comme l'a déclaré M. Briand dans son discours à la séance du 7 mars 1928.

L'affaire de Szent-Gotthard, qui avait fait tant de bruit à son époque, se conclut par la résolution prise par le Conseil le 7 juin 1928, dont voici le texte <sup>(21)</sup> :

« 1° Prend acte du rapport présenté par le Comité des Trois et remercie vivement les membres du Comité de l'accomplissement de la tâche qui leur avait été confiée;

» 2° *Exprime ses regrets que le Gouvernement hongrois ait envisagé l'incident survenu le 1<sup>er</sup> janvier 1928 à la gare de Szent-Gotthard du seul point de vue des règlements des chemins de fer et des douanes, sans avoir considéré nécessaire de se préoccuper de la destination définitive du matériel de guerre en question, bien que la présence sous une fausse déclaration de ce matériel de guerre sur le territoire hongrois eût une importance toute particulière en raison du fait*

---

(21) Cette résolution a approuvé le rapport du Comité des Trois qui a enquêté l'affaire. Il était composé par les représentants des Pays-Bas, du Chili et de la Finlande.

*que la Hongrie a, en matière de trafic d'armes, des obligations qui découlent du Traité de Trianon;*

» 3° Constate avec regret que cette destination définitive n'a pas pu être établie dans les circonstances actuelles. Mais il est convaincu que les débats ont déjà suffisamment marqué la gravité de cet incident aux yeux du Conseil et l'importance qu'il attache à ce que de pareils faits ne se reproduisent pas;

» 4° Rappelle que tout membre du Conseil a le droit de demander une convocation extraordinaire du Conseil et que celui-ci a l'autorité d'ordonner une investigation immédiate en vertu des règles en vigueur pour l'exercice du droit d'investigation, règles que le Conseil maintient intactes;

» 5° Saisit cette occasion pour souligner l'intérêt qu'aurait, pour la confiance mutuelle entre les Etats et, par suite, pour la consolidation de la paix, la ratification rapide de la Convention sur le contrôle du commerce des armes conclue sous les auspices de la Société des Nations. »

#### § 4. — LE CONFLIT ENTRE LA BOLIVIE ET LE PARAGUAY <sup>(22)</sup>.

Le 11 décembre 1928, le Conseil de la Société des Nations, réuni en sa 53<sup>e</sup> session à Lugano, sous la présidence de M. Briand, apprenait, par des informations de presse communiquées par le Secrétaire général, qu'un différend avait surgi entre la Bolivie et le Para-

---

(22) V. document de la S. D. N., C. 619, M. 193, 1928, VII et C 16, M. 13, 1926.

guay et que des troupes paraguayennes avaient pénétré en territoire bolivien.

Voici la décision qu'a prise tout de suite le Conseil, le 11 décembre 1928 :

« Le Conseil examine la situation telle qu'elle ressort des informations publiées par les journaux du 9 au 11 décembre et *décide d'inviter son Président à adresser aux deux Gouvernements le télégramme suivant :*

« Le Conseil de la Société des Nations, réuni à  
» Lugano pour sa cinquante-troisième session, ex-  
» prime son entière confiance que les incidents qui  
» viennent de naître entre deux Membres de la So-  
» ciété des Nations ne s'aggraveront pas. Il ne doute  
» pas que les deux Etats qui, par leur signature du  
» Pacte, se sont solennellement engagés à rechercher  
» par des voies pacifiques la solution des différends  
» qui viendraient à s'élever entre eux, ne recourent  
» aux procédés conformes à leurs obligations inter-  
» nationales et, dans les circonstances présentes,  
» apparaissant comme le plus recommandables, pour  
» obtenir dans le maintien de la paix, le règlement  
» de leur différend. — BRIAND, *Président en exercice*  
» *du Conseil de la Société des Nations.* »

A la suite de cette intervention du Président, il y a eu un échange de télégrammes entre les Ministres des Affaires étrangères de la Bolivie et du Paraguay et le Président du Conseil de la S. D. N. pour le tenir au courant de la tournure de l'incident qui allait en s'aggravant. D'un autre côté, le Président recevait des

dépêches de Ministres des Affaires étrangères des Etats membres du Conseil de la S. D. N. le félicitant et l'encourageant dans ses nobles interventions (23).

Quoi qu'il en soit, cet incident a duré assez longtemps, et à la fin il a été réglé par une intervention américaine. C'est à propos de ce règlement que

---

(23) Lettre de M. Titulesco, représentant de la Roumanie au Conseil.

« Londres, le 24 décembre 1928.

» J'ai l'honneur de vous accuser réception de votre lettre en date du 21 décembre.

» Je m'empresse de vous déclarer que je suis d'accord avec son contenu et considère de mon devoir de vous dire combien je suis heureux de savoir qu'il appartient à Votre Excellence de donner son précieux appui personnel au règlement d'une difficile question dont dépend la paix et la bonne entente entre les Nations.

» (Signé) TITULESCO. »

Lettre de M. Adatci, représentant du Japon au Conseil.

« Paris, le 22 décembre 1928.

» Vous avez bien voulu me faire savoir, par votre lettre en date du 21 courant, les démarches que vous avez faites après la session de Lugano au sujet du différend entre la Bolivie et le Paraguay, ainsi que le résultat auquel ont abouti vos efforts.

» C'est avec un sentiment de profonde satisfaction que j'ai l'honneur de vous accuser réception de votre communication. *Ce n'est pas, en effet, la première fois que vous avez réussi, comme président du Conseil en exercice, à maintenir la paix en faisant éviter aux peuples en conflit le recours aux armes. Cette fois aussi, c'est grâce à votre intervention opportune que le conflit entre la Bolivie et le Paraguay est en voie d'un règlement pacifique.*

» Ayant participé aux travaux de la Société des Nations dès le début, je suis, si j'ose dire, un de ceux qui savent apprécier à sa juste valeur le mérite des efforts infatigables et toujours si heureux que vous faites pour la grande cause de la paix mondiale et la Société des Nations.

» C'est dans ce sentiment que j'ai l'honneur et le plaisir de vous exprimer toute ma reconnaissance ainsi que de vous présenter les plus chaleureuses félicitations pour votre succès personnel. »

M. Briand avait dit que quelles que soient les méthodes employées pour arriver à la paix, ces méthodes sont bonnes <sup>(24)</sup>.

M. Briand a continué ses interventions même après la session de Lugano. Ce conflit, qui a duré si longtemps, a exigé de nouvelles interventions, même en

---

(24) Extrait de la lettre de M. Briand du 19 décembre 1928 aux membres du Conseil.

« Je suis heureux de pouvoir informer mes collègues que je n'aurai pas à les convoquer en session extraordinaire pour cette question. J'ai, en effet, reçu avant-hier matin un télégramme d'Assomption déclarant que « l'appel sous les armes des citoyens de 18 à » 29 ans avait un caractère uniquement défensif » et que « la Société » des Nations pouvait, au reste, être sûre que le Paraguay, faisant » honneur à sa politique de paix traditionnelle, ne se livrerait à » aucun acte qui pourrait l'entraver ou la contrecarrer et se » bornerait à prendre les mesures destinées à sauvegarder son » droit légitime de défense ». Le Gouvernement bolivien m'a, » d'autre part, fait savoir que, « d'accord avec les suggestions du » Conseil », il acceptait, comme le Gouvernement paraguayen, les bons offices de la Conférence panaméricaine d'arbitrage.

» Le Conseil, dont tous les efforts avaient tendu à empêcher une aggravation du différend et à faciliter un règlement pacifique, par quelque méthode que ce fût, ne peut que se féliciter de voir cesser le dangereux conflit qui opposait deux membres de la Société unis par la race et par des traditions communes; il ne peut également que se réjouir de l'accueil favorable qu'a reçu la généreuse initiative de la Conférence panaméricaine d'arbitrage. Il lui reste à souhaiter que, grâce à la procédure que les deux parties ont maintenant adoptée, intervienne le plus rapidement possible une solution de leur différend qui rétablisse entre elles la bonne entente et la coopération pacifique.

» J'étais donc certain d'être l'interprète du Conseil en félicitant les deux Gouvernements et en leur exprimant notre sincère espoir que les négociations futures aboutissent à un succès complet.

» Tous les membres de la Société recevront dans le plus bref délai une documentation complète relative à cette question.

» (Signé) Aristide BRIAND,

» *Président en exercice du Conseil de la Société  
des Nations.* »

1930. A la 58<sup>e</sup> session du Conseil, le Président en exercice, M. Zaleski, Représentant de la Pologne, s'inspirant du Président Briand, a renouvelé l'intervention auprès des Gouvernements bolivien et paraguayen<sup>(25)</sup>.

Nous manquons de précisions sur cette action, mais nous savons qu'à la fin ce conflit a été réglé en dehors de la S. D. N., mais cela ne veut pas dire qu'il y a eu un échec dans l'intervention pacifiste de la S. D. N. car, d'après nous, les interventions de MM. Briand et Zaleski ont préparé au moins les terrains de conciliation entre les deux pays en litige<sup>(26)</sup>.

---

(25) Le lundi 12 mai 1930, le Conseil de la S. D. N. a pris une résolution autorisant le Secrétaire général à inscrire à l'article 3 du budget de 1930 un maximum de 9.000 francs suisses (45.000 francs français) pour couvrir les frais d'envoi des télégrammes expédiés à l'occasion de l'incident de frontière entre le Paraguay et la Bolivie. On peut donc se rendre compte de l'importance de cette correspondance.

(26) Nous lisons, dans le procès-verbal de la quatrième séance du Conseil à la 59<sup>e</sup> session (15 mai 1930) du Conseil, les notes suivantes sur le différend entre la Bolivie et le Paraguay :

*« Déclaration du Président :*

» Le Président rappelle que les membres du Conseil ont reçu copie des communications que les gouvernements de la Bolivie et le Paraguay ont adressées au Secrétaire général.

» Il est certain qu'ils ont appris avec satisfaction l'heureux règlement des incidents au sujet desquels le Conseil avait cru devoir faire des suggestions aux deux gouvernements, démontrant ainsi que même sans être saisi directement d'une question, il pouvait, dans un cas de ce genre, agir utilement dans l'intérêt de la paix.

» Le Conseil considérera certainement que le rapprochement qui vient d'être effectué entre les deux pays est d'un heureux augure pour le règlement pacifique de la question de fond qui les divise encore au sujet de la région de Chaco.

» M. Cornejo, au nom du Gouvernement péruvien, exprime la vive satisfaction que lui cause la solution du conflit entre les deux

§ 5. — LE CONFLIT SINO-JAPONAIS DE 1931-1932.

Nous ne pouvons pas passer sous silence cet incident, qui a fait tant de bruit dans la presse mondiale et qui a bouleversé l'opinion publique. L'incident est trop récent pour que nous soyons obligé de le rappeler; nous ne dirons que quelques mots sur le rôle qu'a joué le Président dans les tentatives pour mettre fin aux hostilités sino-japonaises. Non seulement les tentatives du Président ont échoué, mais aussi celles du Conseil, qui a eu deux sessions extraordinaires, spécialement convoquées pour cet incident, au mois d'octobre à Genève et au mois de décembre à Paris, mais aussi les tentatives de l'Assemblée. M. Lerroux, président en exercice de la 64<sup>e</sup> session; M. Briand, président de la session extraordinaire du mois d'octobre 1931, et, enfin, M. Paul-Boncour, président de la 66<sup>e</sup> session, ont mis toute leur intelligence et tout leur bon sens afin d'arriver à concilier les deux parties en litige, mais malheureusement en vain.

Pourtant, l'incident gréco-bulgare avait servi d'exemple, et lors Cecil, à la session d'octobre, avait déclaré que ces deux incidents étaient analogues et qu'il serait utile d'employer la même procédure.

Cette bataille entre deux pays sans qu'il y ait eu

---

républiques sœurs : la Bolivie et le Paraguay. Il en profite pour féliciter le Conseil, et spécialement M. Briand, pour son heureuse intervention. »

déclaration de guerre a duré plus de six mois. C'est vers la moitié du mois de septembre 1931 qu'elle a commencé, et elle vient de finir il y a quelques semaines. Le 16 janvier encore, le Secrétaire général de la S. D. N. recevait une dépêche de la délégation chinoise, dans laquelle elle informait le Conseil que certains actes de guerre avaient été commis par les troupes japonaises. Elle demandait, en conséquence, que le Président du Conseil intervienne de nouveau, sans délai, afin de prévenir le retour de faits semblables (27).

Les hostilités sino-japonaises, qui avaient commencé en Mandchourie par une invasion des troupes japonaises, sous prétexte de protéger les habitants japonais du banditisme chinois, nous le savons, avaient pris une telle importance que, lors des dernières batailles à Changai, les puissances alliées étaient obligées d'envoyer des troupes pour protéger la concession internationale.

Quelle est la raison de l'échec des tentatives du Président, ainsi que du Conseil? Certains auteurs attribuent cet échec à l'anarchie régnant en Chine, car les gouvernements se succédaient avec une grande rapidité, et aucun ne pouvait prendre la responsabilité au point de vue international. C'est pour ce conflit que M. Lerroux, remplacé par M. de Madariaga à la présidence de la session extraordinaire du mois d'octobre, a demandé à M. Briand de prendre sa place

---

(27) *Le Temps*, 16 janv. 1932.

à la présidence, croyant que M. Briand, avec son autorité bien connue, serait arrivé à mettre en accord les parties. Mais, malheureusement, l'intransigeance des deux pays a été très grande, et il n'a pu en être ainsi. Certains auteurs ont prétendu que si la S. D. N. avait une armée internationale, peut-être des sanctions auraient pu être mises en exécution, par application de l'article 16. A notre avis, la faute, juridiquement, incombait au Japon, ayant employé la force et surtout étant membre permanent du Conseil. Nous pensons que si les interventions de la part de la Société des Nations, ainsi que de la part de certains gouvernements, en particulier de l'Amérique (Etats-Unis), avaient été plus catégoriques, cet incident n'aurait pas duré si longtemps.

§ 6. — LE PRÉSIDENT DU CONSEIL ET LA PROCÉDURE  
DE PROTECTION DES MINORITÉS.

Nous ne pouvons pas ne pas dire quelques mots dans cette étude sur le rôle qu'exerce le Président du Conseil dans la procédure des protections des minorités. Le cadre de notre thèse serait trop restreint si nous voulions, même brièvement, exposer tout ce que l'on pourrait dire sur ce grave problème qu'est le problème des minorités. Nous nous contenterons juste de dire quelques mots sur la question qui nous intéresse plus particulièrement, celle du rôle du Président. Nous savons que la Société des Nations a certaines responsabilités, qui lui sont imposées par les

divers traités conclus après la guerre pour la protection des minorités des races, de religion et de langue <sup>(28)</sup>.

Les minorités n'ont pas le droit d'intenter elles-mêmes une action devant le Conseil de la S. D. N. dans le cas où il y a un conflit entre une de ces minorités et l'Etat dont elle fait partie, car elles n'ont pas la personnalité juridique internationale en temps que minorités <sup>(29)</sup>, mais elles ont le droit d'adresser des pétitions à la Société; ces pétitions sont transmises aux gouvernements intéressés, qui sont priés de formuler toutes les observations qu'ils jugeraient nécessaires. Ces pétitions, auxquelles sont jointes les observations des gouvernements intéressés, sont ensuite transmises aux membres du Conseil. L'examen de ces pétitions est fait par un comité nommé le Comité des Trois, composé du Président du Conseil et de deux autres membres de celui-ci. Cette procédure a été préférée à celle qui avait lieu devant le Conseil tout entier, à cause du grand nombre de pétitions qui arrive à la S. D. N., et si le Conseil tout entier devait

---

(28) Les traités, accords et déclarations qui règlent la question de la protection des minorités sont assez nombreux. Les principaux sont : les traités qui portent le nom de « traités des minorités », et qui ont été signés pendant la Conférence de la paix entre les principales puissances alliées et associées : Etats-Unis, Grande-Bretagne, France, Italie et Japon d'un côté et, de l'autre, tous les Etats auxquels on voulait imposer cette protection : Pologne, Tchécoslovaquie, Yougoslavie, Roumanie et Grèce (V. Le Fur, *Recueil de textes de droit international public*, p. 466 à 473).

(29) Le Fur, *Précis de D. I. P.*, Dalloz, 1931, p. 411 à 431.

examiner ces pétitions, il lui faudrait un nombre considérable de sessions par année.

Si un membre de ce Comité ou tout autre membre du Conseil estime que la question doit être examinée attentivement, celle-ci doit être inscrite à l'ordre du jour. L'attention du Conseil sur une violation du principe de minorité n'est pas attirée seulement par les minorités; elle peut l'être aussi par tout autre membre du Conseil de la S. D. N. chaque fois qu'il y a violation ou une menace de violation des traités des minorités. Cette procédure existe surtout depuis une série de résolutions du Conseil qui ont été prises de 1920 à 1923; la charte de la protection des minorités <sup>(30)</sup> applicable aujourd'hui est celle comprise dans une résolution du Conseil, à la session de Madrid du 13 juin 1929. D'après l'état de choses actuel, les Etats membres de la S. D. N., s'ils ne sont pas représentés au Conseil, ne peuvent pas intenter une action devant la Société, dans le cas de violation d'un traité de minorité. Les minorités ne prennent aucune part directe à la procédure. Les textes leur accordent un droit de pétition. Or, nous savons qu'il y a une grande différence entre les droits de pétition et le droit d'action; dans le premier cas, le Conseil n'est pas tenu de statuer, tandis que, s'il s'agit d'une action régulièrement intentée, il doit le faire. « Il peut donner tort à celui qui a formé l'action, mais il doit statuer. » <sup>(31)</sup>.

---

(30) Le Fur, *op. cit.*, p. 416.

(31) *Id.*, *ibid.*

Quand au Comité des Trois <sup>(32)</sup>, comme nous l'avons dit, il examine le dossier qui contient la plainte de la minorité, pétition ou action d'un membre du Conseil et la réponse de l'Etat intéressé. Ce Comité, présidé par le Président du Conseil, fonctionne d'une manière très souple, il fait l'enquête avec une grande

---

(32) Voici la résolution du Conseil de 1925 qui explique comment est composé le Comité des Trois.

« *Après rapport de M. Mello-Franco, le Conseil adopte la résolution suivante :*

» Le Conseil de la S. D. N.,

» Attendu que, par la résolution du 23 octobre 1920, il a été décidé qu'en vue de faciliter aux membres du Conseil l'exercice de leurs droits et devoirs en ce qui concerne la protection des minorités, il est désirable que le *Président et deux Membres* désignés par lui dans chaque cas, procèdent à l'examen de toute pétition en communication à la Société des Nations, ayant traité à une infraction ou à un danger d'infraction aux clauses des traités pour la protection des minorités, et que cet examen aura lieu aussitôt que la pétition ou la communication en question aura été portée à la connaissance des membres du Conseil,

» Décide :

» I. — Si le Président en exercice du Conseil est

» le représentant de l'Etat auquel ressortissent les personnes appartenant à la minorité en cause,

» ou le représentant d'un Etat voisin de l'Etat auquel ressort...

» ou le représentant d'un Etat dont la majorité de la population appartient, au point de vue ethnique, au même peuple que les personnes faisant partie de la dite minorité, la mission qui incombe au Président du Conseil, aux termes de la résolution du 23 octobre 1920, sera remplie par le membre du Conseil qui exerçait les fonctions du Président immédiatement avant le Président actuel et qui ne se trouve pas dans la même situation.

» II. — Le Président du Conseil, en désignant deux de ses collègues, conformément à la résolution du 23 octobre 1920, ne doit désigner ni le représentant de l'Etat auquel ressortissent les personnes appartenant à la minorité en cause, ni le représentant d'un Etat voisin de l'Etat auquel ressortissent ces personnes, ni celui d'un Etat dont la majorité de la population appartient, au point de vue ethnique, au même peuple que les dites personnes. »

La résolution est adoptée. (*J. O.* 1925, p. 879.)

discrétion, instruit l'affaire et la soumet au Conseil s'il le juge à propos.

Le Conseil est, en somme, un garant et un médiateur <sup>(33)</sup>, et son seul but, à ce titre, est de proposer la solution qu'il juge conforme à l'intérêt national; il peut le faire de sa propre autorité. Cependant, il y a des points de droit à résoudre. Dans ce cas, il peut demander l'avis consultatif de la Cour permanente de justice internationale. En général, est partie de la procédure l'Etat contre lequel la plainte a été portée. La minorité ne peut être représentée que dans un seul cas : c'est lorsqu'elle a trouvé un membre de la S. D. N. qui a consenti à porter l'action devant le Conseil. Mais, malgré tout, les résultats obtenus pour la protection des minorités ne sont pas suffisants, car ces protections restent très souvent théoriques; il y a de nombreux exemples, surtout dans les pays du Proche-Orient, où les diverses minorités nationales sont loin de voir leurs droits respectés; pourtant, ce sont des droits qui ont été reconnus maintes fois par les traités. C'est le cas des minorités macédoniennes, dont l'existence est purement et simplement niée par certains pays.

---

(33) « On sait qu'il existe aujourd'hui une procédure bien définie, qui permet à une minorité nationale d'invoquer la ligue des peuples contre l'Etat qu'elle accuse de lui infliger un traitement injuste. L'idée dominante de cette procédure est d'interposer le Conseil de Genève en médiateur entre les deux antagonistes. Or, le médiateur a pour tâche de s'entendre avec les parties sur une solution possible. Il s'accommode avec l'une et l'autre dans un même sens, concluant ainsi deux accords conformes, accords non pas dans le sens technique du droit, mais accords tout de même au point de vue qui, seul, nous importe, au point de vue psychologique. » (Robert Redslob, *Théorie de la S. D. N.*, p. 312.).

C'est avec raison que M. Le Fur dit que, « pour résoudre les conflits entre les majorités et les minorités, il faut faire intervenir la notion du bien commun, but du droit qui implique le respect réciproque de deux groupes en présence. Ce respect réciproque est considérablement facilité par une sage conception de la liberté » (34).

Mais « la liberté politique ne consiste pas à faire ce que l'on veut. Dans un Etat, c'est-à-dire dans une société où il y a des lois, la liberté ne peut consister qu'à pouvoir faire ce que l'on doit vouloir et à n'être point contraint de faire ce que l'on ne doit pas vouloir. Il faut se mettre dans l'esprit ce que c'est que l'indépendance et ce que c'est que la liberté. La liberté est le droit de faire tout ce que les lois permettent. » (35).

Nous finirons en ajoutant que, malheureusement, sur la terre il y a encore des pays où les lois ne sont pas toujours très justes.

C'est pour cela que le principe des minorités devrait être *appliqué avec beaucoup plus de soins* qu'il ne l'est actuellement.

§ 7. — LE POUVOIR DE NOMINATION  
DONNÉ AU PRÉSIDENT DU CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ  
DES NATIONS PAR DÉCISION SPÉCIALE DU CONSEIL.

Le plus souvent, le Conseil confie au Président la mission de nommer certains membres de commis-

---

(34) Le Fur, *op. cit.*, p. 431.

(35) Montesquieu, *Esprit des Lois*, livre XI, chap. III.

sions ou autres, comme, par exemple, certains rapporteurs, pour des questions entrant dans l'ordre du jour des sessions du Conseil. Ce pouvoir, il le tient aussi par le règlement intérieur du Conseil dans tous les cas où le Conseil même n'a pas nommé de rapporteurs (art. 11, al. 3, du Règlement du Conseil). Quelquefois, le Conseil charge le Président de faire ces nominations à sa place, en consultation avec certains membres du Conseil (36).

---

(36) Nous citons plus bas quelques extraits de procès-verbaux du Conseil de la S.D.N., par lesquels nous voyons comment le Conseil délègue ses pouvoirs de nomination au Président :

16 juin 1924.

Décision du Conseil.

Président : M. Benés.

*Composition de la Commission permanente des mandats.*

*Démission du comte de Ballober.*

M. Quiñones de Leon informe le Conseil qu'il a reçu une lettre du comte de Ballober, qui regrette que ses affaires privées et l'état de sa santé ne lui permettent pas de continuer à faire partie de la Commission des mandats, et qui doit présenter sa démission.

Le Président déclare que le Conseil ne peut qu'accepter avec regret la démission du comte de Ballober, en le remerciant de la collaboration qu'il a apportée aux travaux de la Commission.

M. Quiñones de Leon n'a pas de candidat à présenter immédiatement pour le remplacement du comte de Ballober et demande d'être autorisé par le Conseil à procéder par télégramme à la consultation des personnalités compétentes dont il avait envisagé la présentation.

M. Salandra propose que le Président en exercice du Conseil soit autorisé à approuver, au nom du Conseil, la candidature qui sera présentée par M. Quiñones de Leon. Il en est ainsi décidé.

\*  
\* \*

*Après rapport de M. de Aguero y Berthancourt, le projet de résolution suivant fut adopté le 19 juin 1929.*

Le Conseil :

1<sup>o</sup> Nomme membre titulaire du Comité fiscal pour une période de trois ans les personnes suivantes :

M. le professeur Thomas; ....

2<sup>o</sup> Autorise le Président du Conseil à nommer, d'accord avec le

Il y a des cas dans lesquels le Conseil charge le Président de la nomination de certains rapporteurs ou

---

rapporteur, membres titulaires du Comité fiscal une personnalité appartenant à un Etat d'Amérique du Sud et une personnalité appartenant à un Etat de l'Asie.

3<sup>o</sup> Décide que le Comité fiscal pourra associer à ses travaux, toutes les fois qu'il le jugera désirable, un représentant de la Chambre de commerce internationale, qui siégera alors à titre consultatif dans le Comité..

(J. O. 1926, p. 1013.)

\*  
\* \*

50<sup>e</sup> SESSION DU CONSEIL.

*Commission mixte pour l'échange des populations grecques et turques.*

*Démission de M. Widding et nomination de M. Rivas Vicuna.*

M. Adatci donne lecture du rapport (c. 260, 1928. IX).

Résolution proposée :

« Se référant à sa solution du 17 septembre 1923, le Conseil nomme (a) M. Manuel Rivas Vicuna membre de la Commission mixte pour l'échange des populations grecques et turques, aux mêmes conditions que M. Widding, démissionnaire. »

M. Dendramis (Grèce) se permet de présenter une suggestion. Comme le Conseil le sait, les travaux de la Commission ont dû être suspendus pendant trois mois, c'est-à-dire jusqu'à la nomination du successeur de M. Widding. Pour que pareil cas ne se présente plus à l'avenir, il suggère que le Conseil autorise son Président, d'accord avec le rapporteur, à procéder à la nomination du successeur éventuel de tout autre membre de la Commission mixte.

Sir Austin Chamberlain déclare qu'il est sans doute désirable d'envisager le cas prévu par le représentant de la Grèce, en une vacance.

Dans ce cas, toute procédure se trouve, en effet, arrêtée jusqu'à ce que le Conseil puisse faire une nomination, mais il est d'accord avec le représentant de la Turquie, M. Munir Bey, que le but des parties est que le Conseil en entier puisse faire la nomination. Il pense que les deux points de vue pourront être conciliés si le Conseil autorise son Président à faire la nomination après avoir consulté, par écrit, tous ses collègues et avoir obtenu leur agrément. Cela a déjà été fait dans plusieurs cas. Il y aura de cette manière décision unanime du Conseil, chaque membre ayant la faculté de

membres de commissions en consultation avec le Secrétaire général de la S.D.N. (37).

---

faire valoir son opinion et la nomination ne pouvant avoir lieu sans l'approbation de tous les membres du Conseil.

M. Adatci a la plus grande confiance en la sagesse du Président du Conseil. C'est pourquoi il ne peut que s'associer à la suggestion présentée par sir Austen Chamberlain.

M. Deudramis se rallie également à cette proposition.

Munir Bey déclare que si la suggestion de sir Austen Chamberlain est conforme à la procédure suivie par le Conseil en pareille matière, il n'a aucune objection à présenter.

Le projet de résolution est adopté, ainsi que la suggestion présentée par sir Austen Chamberlain.

(J. O. 1928, p. 865.)

(a) Cette nomination a été faite en séance secrète, après le départ des représentants de la Grèce et de la Turquie.

(37) Extrait des procès-verbaux du Conseil de la S.D.N.

28 Septembre 1927.

77<sup>e</sup> SESSION DU CONSEIL.

*Décision du Conseil.*

*Président* : M. Villegas (Chili).

Nomination d'un Comité préparatoire composé pour la Conférence de codification du droit international.

M. Socal donne lecture du rapport :

« L'Assemblée, dans sa séance d'hier, a adopté un rapport concernant la codification du droit international, présenté par M. Politis, au nom de la 1<sup>re</sup> Commission... » (Document A, 103, 1927, V.)

L'alinéa 5 de cette décision de l'Assemblée dit :

« 5. — De confier au Conseil le soin de nommer, aussi promptement que faire se pourra, un Comité préparatoire, composé de cinq personnes réunissant des connaissances étendues sur la pratique internationale, etc. »

Il résulte de ce qui précède que l'Assemblée attacherait du prix à ce qu'un Comité préparatoire fût nommé dans un assez bref délai.

D'autre part, je me demande si le Conseil est vraiment à même de procéder, dès maintenant, à la désignation de cinq juristes appelés à entreprendre les travaux préparatoires pour la Conférence de codification.

Dans ces conditions, la seule procédure pratique me semble être celle qui consiste à autoriser le Président en exercice du Conseil, en consultation avec le Secrétaire général, à procéder à la nomina-

En dehors du pouvoir de nomination, le Président du Conseil peut décider, dans certains cas, la convocation d'une Commission internationale, travaillant sous les auspices de la S.D.N. (38).

---

tion des membres du Comité dans l'intervalle entre la session actuelle et la session de décembre.

M. Urrutia,... en principe, n'est pas partisan de déléguer des pouvoirs..., à cause de la responsabilité, car de la nomination de ce Comité peut résulter une responsabilité en ce qui concerne le succès de la Conférence à convoquer, responsabilité qui pèsera sur le Président et sur le Secrétaire général.

D'autre part, il déclare être certain, étant donné toutes les qualités du Président du Conseil en exercice et du Secrétaire général, que la composition du Comité sera effectuée à la satisfaction générale si la délégation se réalise. Mais y a-t-il vraiment urgence pour que le Conseil délègue ses pouvoirs?

M. Politis, se trouvant dans la salle, demande des explications.

Il y a urgence à les nommer, pour que l'enquête soit finie assez tôt, pour que l'Assemblée de la prochaine session, en 1928, soit en mesure de donner des instructions au Conseil en vue de la convocation de la Conférence en 1929. Si cette nomination du Comité était retardée, il craint que l'Assemblée de 1928 ne soit pas en mesure de donner les instructions en question.

M. Urrutia (Colombie) ne se rappelle aucun cas où le Conseil n'ait pas nommé lui-même de tels organismes.

Quant à la deuxième observation de M. Politis, il est juste que M. Urrutia déclare que le Conseil pourrait déléguer ses pouvoirs, mais il n'a pas donné l'assurance que le Conseil le ferait. Il faut établir une distinction entre la possibilité de consentir une délégation de pouvoirs et l'utilité de cette délégation.

Les conclusions du rapport sont adoptées.

Le Président tient à déclarer aux membres du Conseil que le Président et le Secrétaire général ne manqueront pas de leur communiquer les projets de nomination pour leur permettre de présenter des observations le cas échéant.

(J. O., p. 1452 et 1453.)

(38) Convocation de la Commission consultative de la traite des femmes et des enfants et du Comité d'experts chargés de procéder à une enquête sur l'extension prise par la traite.

*Note du Secrétaire général.*

Le 21 février 1924.

Le Secrétaire général a l'honneur de communiquer au Conseil les

renseignements suivants, concernant la convocation de la Commission consultative de la traite des femmes et des enfants et du Comité d'experts chargés de procéder à une enquête sur l'extension prise par la traite.

Par une lettre en date du 2 février 1924, les membres du Conseil ont été informés que le Président du Conseil en exercice proposait, sous réserve de leur approbation, de désigner le colonel Wiliam Snow comme membre du Comité d'experts, en remplacement de M. Flexner, qui, pour des raisons de santé, se trouvait dans l'impossibilité de se rendre en Europe. Cette proposition n'ayant donné lieu à aucune objection, le colonel Snow a été invité à siéger au Comité en remplacement de M. Flexner.

On avait reconnu qu'il y aurait avantage à faire à peu près coïncider la réunion du Comité d'experts et la troisième session de la Commission consultative; pour permettre à ce Comité et à cette Commission de collaborer, on avait également décidé que les deux sessions devraient s'ouvrir au début du printemps de 1924.

En conséquence, le Président du Conseil en exercice décide de convoquer, au nom du Conseil, la Commission consultative pour le 7 avril 1924. Le Comité d'experts a été convoqué pour le 1<sup>er</sup> avril.

(J. O. 1924, p. 492.)

#### 30<sup>e</sup> SESSION DU CONSEIL.

3 octobre 1924.

M. Salandra fait la proposition suivante :

« En vertu de la résolution de l'Assemblée du 2 octobre 1924, au sujet de l'arbitrage, de la sécurité et de la réduction des armements, l'Assemblée a décidé : « d'inviter le Conseil à nommer sans délai » un Comité chargé de préparer la rédaction du texte des amendements au Pacte envisagés dans le dit protocole ».

» Le Conseil est donc appelé à procéder à la nomination d'un Comité de rédaction composé de juristes, qui aura pour tâche d'examiner certains textes du Protocole au point de vue formel, pour leur donner la forme d'amendements au Pacte.

» Je voudrais proposer au Conseil de décider que ce Comité comprendra cinq membres. Ils seront nommés par le Président du Conseil, qui soumettra à ses collègues la liste des candidats et les consultera sur les nominations à faire. »

Le Conseil adopte la proposition de M. Salandra.

(J. O. 1924, p. 1377.)

### SECTION III

#### Quelques cas particuliers dans la pratique de la Présidence de la Société des Nations.

##### § 1. — LE PRÉSIDENT DU CONSEIL PEUT-IL CÉDER SON POSTE A UN AUTRE MEMBRE DU CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ?

Dans la pratique du Conseil de la Société des Nations, la fonction de Président offre des caractéristiques particulières, qui diffèrent des présidences des institutions de tout autre genre, même d'institutions à caractère international.

Nous voulons exposer ici les cas où le Président, pour des raisons diverses, peut céder son poste à un autre représentant d'un Etat membre du Conseil. Evidemment, il ne peut en aucune manière se produire une telle cession à un membre de la Société des Nations, qui n'est pas membre du Conseil. La pratique même nous prouve des cas de cession envers des membres du Conseil siégeant à titre permanent, mais cela ne veut pas dire que les autres membres sont exclus du cas, pour des raisons tenant au système de roulement dans le fonctionnement de la présidence du Conseil.

Il n'y a pas de textes qui traitent de la matière, et surtout depuis que le Conseil a établi ce mode de roulement.

Avant cette décision, le Conseil avait non seule-

ment un président, mais aussi un vice-président. Donc, si le Président était, pour un motif quelconque, empêché d'assumer la présidence, c'était le Vice-Président qui le remplaçait.

Voici l'article 4 du Règlement du Conseil :

« ART. 4. — Le Président et le Vice-Président seront élus par le Conseil dans son sein, au scrutin secret et à la majorité.

» Ils resteront en fonctions pendant un an.

» Si le mandat du Président ou du Vice-Président, en tant que Représentant au Conseil de la Société des Nations, prend fin, pour une raison quelconque, le Conseil procédera à une nouvelle élection.

» Le Représentant au Conseil qui aura rempli les fonctions de Président ou de Vice-Président pendant une année ne sera pas rééligible pour l'année suivante, ni comme Président, ni comme Vice-Président. »

Mais après la décision du Conseil, qui a rompu avec la règle d'élection du Président, ce n'est plus un Vice-Président qui peut remplacer le Président en exercice, mais le Représentant de l'Etat membre du Conseil, à qui de droit revient la présidence à la prochaine session, puisque à présent le mandat de la présidence ne dure pas un an, mais une session, plus l'intervalle qui sépare celle-ci de la séance inaugurale de la prochaine session.

Donc, à présent, en cas d'empêchement du Président, il y a plutôt une cession du tour à la présidence, une exception volontaire du système du rou-

lement, qui se fait par ordre alphabétique des noms des Etats membres du Conseil.

Examinons à présent quels ont été ces cas par ordre chronologique.

En 1923, le Président en exercice, M. Léon Bourgeois, éminent créateur parmi les autres de la S. D. N., dont les idées guident toujours les conceptions françaises sur la Société des Nations, qui ont été encore exposées dernièrement à la Conférence du Désarmement par M. Tardieu dans le projet français sur le désarmement et l'organisation de la S. D. N., principalement sur l'article 8 du Pacte, était chargé par le Conseil du rapport sur l'affaire de la Haute-Silésie.

A cette époque, bien que l'ordre du jour des sessions du Conseil ne fût pas trop chargé, il aurait été, non pas difficile, mais plutôt incompatible, d'être en même temps rapporteur sur une affaire où il s'agissait des relations entre l'Allemagne et la Pologne, et de présider en même temps le Conseil. Voilà pourquoi M. Léon Bourgeois pria Son Excellence lord Balfour, délégué britannique, de prendre sa place de Président pour la séance dans laquelle l'affaire devait être discutée. Le cas n'a produit aucune protestation, comme d'ailleurs toutes les fois qu'il s'est reproduit dans la pratique du Conseil. Nous verrons comment ce cas jurisprudentiel s'est répété plusieurs fois, mais toujours pour la session tout entière et non pas pour une séance seulement. Il est vrai que certaines des premières sessions du Conseil de la

S. D. N. ne duraient qu'une séance. Cela était dû au nombre limité des affaires portées devant le Conseil.

Depuis, la compétence du Conseil s'est de plus en plus généralisée, et actuellement les sessions durent parfois plusieurs jours.

En 1930 et 1931, il y a eu plusieurs cas de cession du poste de la Présidence du Conseil. En effet, la vie internationale, à la veille de la grande Conférence du désarmement, a été très chargée. Le Conseil avait à s'occuper de problèmes très durs à résoudre. La question concernant l'Union austro-allemande était une des plus importantes. M. Curtius, ministre des Affaires étrangères de l'Allemagne, devait présider le Conseil à la 62<sup>e</sup> session<sup>(39)</sup>. Mais voulant être libre pour mieux défendre une affaire concernant des minorités germano-polonaises en Haute-Silésie, M. Curtius céda la présidence de cette session à M. Henderson, ministre des Affaires étrangères de la Grande-Bretagne, à qui de droit revenait la présidence du Conseil. A la dernière session, dans laquelle il y avait la grande question de l'ordre du jour touchant l'Anschluss, la présidence revenait de nouveau à l'Allemagne. Car en cédant son tour dans le roulement de la présidence, elle n'est pas privée de présider la prochaine session. Mais il arriva ceci : M. Curtius devait de nouveau être l'avocat à la S. D. N. de l'Allemagne pour défendre la cause de

---

(39) Elle a eu lieu du 12 au 24 janvier 1931.

celle-ci dans l'affaire de l'Anschluss, ainsi que la cause de l'Autriche, car on accusait les deux pays d'avoir négligé les engagements devant la S. D. N., les engagements de l'Autriche devant les grandes puissances qui s'étaient portées garantes dans une convention de 1920; on accusait aussi la non-observation du Pacte en ce qui concerne l'indépendance des Etats, étant donné que l'Autriche, en entrant dans une union douanière avec l'Allemagne, arrivait à être complètement dépendante de l'industrie allemande.

Mais comme M. Curtius ne pouvait pas demander une seconde fois à être remplacé dans son tour à la présidence du Conseil, il a été obligé de présider la session et de plaider en même temps la cause austro-allemande où il avait été secondé pour ainsi dire par M. Schober, ministre des Affaires étrangères de l'Autriche. C'est d'ailleurs l'œuvre de ces deux hommes d'Etat qui était le projet d'union austro-allemande et il était tout naturel qu'ils défendissent devant la diplomatie mondiale leur création, qui, comme on le sait, passa entre les mains des magistrats de la Cour permanente de justice internationale pour trancher le point de vue juridique. La Cour, par cinq voix contre quatre, se prononça contre le projet. Le Conseil aussi avait condamné ce projet. C'est à propos de ce projet que M. Briand avait obtenu un grand succès à Genève, où il défendait le point de vue français, étant donné que la France était un des Etats garants de l'Autriche pour les emprunts que la S. D. N. avait consentis à celle-ci en 1920.

Nous disions donc que M. Curtius ne pouvait pas une seconde fois céder son tour à la présidence.

La question de savoir si un autre membre de la délégation allemande ne pouvait pas, par exemple, présider et que M. Curtius s'occupe de la défense seulement ne peut pas se poser, car chaque Etat membre du Conseil ne peut être présenté que par un délégué représentant; malgré la présence des suppléants et des experts, chaque Etat membre du Conseil n'a qu'une voix, et le Président, comme nous l'avons déjà vu, à la différence du Président de la C. P. J. I., n'a pas de voix double. .

C'est encore en 1931 que la pratique devait nous fournir un autre cas de cession de la présidence. La 64<sup>e</sup> session du Conseil s'était occupée, malheureusement sans résultats positifs, du conflit sino-japonais, qui a tellement effrayé le monde entier par les désastres qui s'en sont suivis pendant quelques mois. En septembre 1931, le Conseil, après les tentatives personnelles du Président Lerroux, ainsi que celles de M. Aristide Briand en simple membre du Conseil, les hostilités sino-japonaises n'ont pas pu être arrêtées. Une session extraordinaire du Conseil était convoquée pour le mois d'octobre 1931. La présidence des sessions extraordinaires revient, en général, au délégué qui a présidé la session ordinaire précédente.

Donc la session d'octobre 1931 devait être présidée par M. Alexandre Lerroux, ministre des Affaires étrangères d'Espagne.

M. Alexandre Lerroux étant retenu par les événe-

ments d'Espagne, c'était M. de Madariaga qui présidait la délégation espagnole et c'est lui qui avait la qualité de prendre la place de M. A. Lerroux.

Or, M. de Madariaga, à la première séance publique, le 13 octobre 1931, en déclarant la séance ouverte, exprima aussitôt le désir du Gouvernement espagnol, qui était que la présidence fût assurée par le représentant de la puissance qui, de par le tour de roulement normal, devait être appelée à l'exercer pour la prochaine session, autrement dit M. Aristide Briand.

Comme M. Briand avait réussi dans ses interventions auprès du Gouvernement en conflit jusqu'alors, lesquels conflits étaient résolus soit directement par la S. D. N., soit par d'autres organismes, mais où l'appel de M. Briand avait été pris toujours en considération, non seulement à cause du poste qu'il occupa, mais aussi par l'autorité personnelle dont il jouissait, le Gouvernement espagnol désirait que ce soit encore lui qui présidât la session extraordinaire, qui avait la lourde tâche de concilier la Chine et le Japon et mettre fin à la bataille sans guerre, mais qui était une véritable guerre malgré l'absence de toute déclaration.

M. Briand ne pouvait pas refuser l'honneur que l'Espagne lui faisait en lui cédant le tour de la présidence.

A la première séance de la même session, en remerciant, il accepte de présider et déclare qu'un destin malicieux voulait qu'il eût à remplir cette fonction

dans les conjonctures les plus délicates et les plus graves, mais qu'il n'avait pas le droit de se dérober à ce devoir.

En effet, il a mis dans cette tâche tous ses moyens pour arriver à concilier les deux pays en guerre. Mais, malheureusement, ce fut le premier conflit qui lui échappa des mains.

Cette session n'a pas donné les résultats voulus.

Les peuples de l'Extrême-Orient se sont montrés beaucoup plus tenaces et intransigeants. La question avait été renvoyée à une autre session, qui devait avoir lieu à Paris au mois de décembre, comme nous l'avons vu dans les pages précédentes.

Ce fut d'ailleurs la dernière occasion pour M. Aristide Briand de travailler pour la Paix, dans le sein de la S. D. N.

Peu de temps après, il donna sa démission de ministre des Affaires étrangères et fut remplacé par M. Paul-Boncour dans ses fonctions de délégué permanent de la France à Genève. C'est d'ailleurs ce dernier qui présida la 6<sup>e</sup> session du Conseil.

## § 2. — LE PRÉSIDENT DU CONSEIL MÉDIATEUR ENTRE DEUX PAYS EN DIFFÉREND.

Nous voulons, ici, parler d'une innovation dans le rôle du Président du Conseil introduite par M. Henderson, alors qu'il était président en exercice de la S. D. N. et siégeait au Conseil, à cette époque, comme ministre des Affaires étrangères de Grande-Bretagne.

Il ne s'agit pas d'une intervention dans un conflit politique où il y a menace de guerre entre deux pays, ni d'un conflit qui a été porté devant le Conseil. Nous avons déjà vu comment presque tous les présidents du Conseil, jusqu'à présent, essayaient de concilier deux pays en conflit. Soit à Genève, soit par correspondance, les présidents tâchent de concilier les deux pays en conflit avant ou après une session du Conseil, dans l'ordre du jour dans lequel le conflit figure; ces interventions sont entrées dans les coutumes de la présidence. Cela tient un peu au caractère d'organe médiateur <sup>(41)</sup> qu'est le Conseil. En effet, déjà M. Léon Bourgeois comparait le Conseil de la S. D. N. à un tribunal, aréopage de sages, qui ne désirent que la paix et l'entente entre les peuples. Un changement s'est produit depuis Léon Bourgeois à propos de cette conception <sup>(42)</sup>.

Il s'agit d'une initiative du président en dehors des cas dont nous venons de parler, qui, par la coutume, sont entrés dans la compétence du Président du Conseil. Malgré l'absence de règles, ces droits d'interventions du président ne peuvent plus être contestées, entrant dans le cadre de la compétence générale de la S. D. N. et étant complètement dans son esprit.

En dehors des conflits portés devant le Conseil de

---

(41) Ch. Rousseau, *La compétence de la S. D. N.*, p. 22.

(42) Vigier, Conférence à l'Ecole d'été sur la S. D. N., 1931 : *L'évolution de la S. D. N. depuis ses origines.*

la S. D. N. où, très rarement, devant l'Assemblée ou la Cour de la Haye, il y a des différends de tout ordre : pécuniaire, politique ou autre, entre différents membres de la S. D. N. N'étant pas de caractère urgent, ils ne sont pas moins menaçants pour la bonne entente entre les peuples. Très souvent, ils créent une espèce de méfiance qui n'est pas dans l'intérêt de la paix.

M. Henderson a trouvé qu'une médiation de sa part, non à titre de ministre des Affaires étrangères britanniques, mais à titre de président d'une institution neutre qu'est la S. D. N., serait peut-être profitable et ferait hâter la solution d'un différend entre deux Etats.

C'est ainsi qu'en février 1934, ayant eu connaissance d'un différend entre la Bulgarie et la Grèce sur quelques questions à régler entre ces deux pays et restées depuis longtemps pendantes, il adressa aux deux Gouvernements en question une suggestion, en les invitant à montrer de la bonne volonté et à mettre terme à ce différend même au prix de quelques sacrifices de part et d'autre, mais de finir par s'entendre pour le bien des deux pays et de la paix en général. Au cours des délibérations à Genève, M. Henderson s'était donné beaucoup de peine pour tâcher de trouver un terrain d'entente entre M. Liaptcheff, président du Conseil de la Bulgarie, et M. Michalacopoulos, ministre des Affaires étrangères de la Grèce. Malheureusement, il n'a pas réussi, deux sérieux litiges restaient (sur cinq) en suspens.

Le premier avait trait à une question d'indemnité pour les échanges de population. La Grèce voulait porter l'affaire devant la Cour de la Haye, la Bulgarie ne voulait pas en entendre parler, étant donné que le traité sur la question était nettement en faveur de ses droits.

Le second conflit, plus sérieux, intéressait l'accès de la Bulgarie à la mer Egée. C'était le vif des problèmes territoriaux posé par les résultats de la Grande Guerre. Le Traité de Neuilly assure à la Bulgarie un libre débouché sur la mer. La Grèce offre une zone franche en laissant à la Bulgarie le choix du port dans lequel cette zone serait créée. Mais, dans tous les cas, la ligne de chemin de fer réunissant la zone franche au territoire bulgare devrait rester sous le contrôle grec. La Bulgarie estime que cette exigence écarte toute possibilité de débouché vraiment libre prévu par le traité.

Le second conflit reste encore pendant. Le premier a été compliqué ces derniers temps par le moratoire du Plan Hoover de 1931. Il avait été porté devant le Conseil. C'est en septembre 1931 que la question devait être discutée au Conseil. Nous avons eu l'honneur d'assister à la séance publique du Conseil, présidée par M. Lerroux, ministre des Affaires étrangères d'Espagne à l'époque où M. Malinoff devait défendre la cause bulgare et M. Venizelos la cause grecque. La Bulgarie réclamait l'exécution des engagements pris par la Grèce dans l'accord Molloff-Cafandaris concernant le versement annuel de l'indemnité sur l'échange

des populations entre les deux pays. La Grèce prétendait avoir droit au moratoire proposé par M. Hoover, président des Etats-Unis, et qui était accepté par les puissances. La Bulgarie disait que ce n'était pas une dette de guerre, mais un engagement volontaire de paiement des biens laissés par les réfugiés bulgares, émigrés de Grèce, par application des accords gréco-bulgares. Il n'y avait donc pas lieu à un moratoire.

En entendant plaider les deux hommes d'Etat devant le Conseil, où M. Briand était le rapporteur de la question, je me suis rendu compte de la valeur réelle de cette institution de Genève, malgré le faible résultat obtenu sur ce conflit par le Conseil; j'étais en admiration devant le résultat moral, qui est le seul fait de l'existence de la S. D. N. Je me transportai à l'époque d'avant guerre, où les affaires d'Etat étaient discutées par des diplomates qui compliquaient plutôt le conflit pour arriver aux coups de canons. Ici, au contraire, il y avait cette franchise de la part de tous les membres du Conseil, qui, peut-être, avaient une sympathie pour tel ou tel pays, mais avaient le loyal désir que ce différend soit réglé en paix, avec la bonne volonté de mettre fin aux mécontentes des Balkans, éternel volcan pour ces petits peuples victimes d'injustices depuis des siècles.

Malheureusement, il y a des causes plus profondes de mécontente que celle de la question pécuniaire. Espérons qu'un jour la sagesse des peuples comprendra les erreurs commises et que, petit à petit, on arrivera à cette confédération balkanique, pour commen-

cer, morale, car dans les Balkans il faut d'abord, comme partout, mais là bien davantage que dans les autres parties de l'Europe, une entente morale, qui, jusqu'à présent n'a été malheureusement qu'artificielle.

Tant que la question de la Macédoine ne sera pas tranchée franchement et sans aucune partialité devant la table verte de la diplomatie internationale, la paix sincère, non artificielle, entre les peuples balkaniques ne sera pas celle que les vrais pacifistes peuvent désirer.

La plupart des principes fondamentaux de la S. D. N., tels que les ont conçus les créateurs, sont mal mis en application dans la paix balkanique : le droit de la libre disposition des peuples et le principe de la protection des minorités, etc.

Beaucoup d'encre a été versée sur ce problème et il serait déplacé de nous écarter davantage de notre thèse.

Pour y revenir, nous disions donc que le Président du Conseil, dans notre cas M. Henderson, avait eu l'heureuse initiative de suggérer aux deux Gouvernements, en février 1931, de s'entendre et de résoudre les points pathologiques en suspens.

Nous avons vu comment l'un des problèmes avait été porté devant le Conseil. Comme il s'agissait d'un point d'ordre juridique, il a été décidé de saisir la Cour de la Haye, le Conseil se déclarant dans l'impossibilité de résoudre le côté juridique de la ques-

tion. La Cour s'en est occupée et a émis son avis le 8 mars 1932 <sup>(43)</sup>.

L'intervention de M. Henderson comme médiateur, malgré qu'elle n'ait pas donné de résultats directs, n'en a pas moins été heureuse. Le simple fait que les hommes politiques se sont rapprochés pour chercher une entente est un résultat moral qui récompense une partie, au moins, des efforts faits. D'un autre côté, il faut tenir compte des raisons qui poussent les deux pays à l'intransigeance. Ils sont pauvres et se débattent dans des difficultés financières. Mais cela ne veut pas dire qu'on doit défendre leur ténacité, qui, le plus souvent, ne peut donner que de mauvais résultats et retarder le règne d'un esprit de solidarité dont a tant besoin cette malheureuse partie de l'Europe qu'est la péninsule balkanique.

M. Henderson a eu une autre initiative heureuse : c'est celle du mois de mars 1931, où il a voulu agir comme médiateur des difficultés franco-italiennes.

Voici la dépêche de Londres, du 15 mars 1931, qu'on a pu lire dans le Journal de la même date :

« *Londres, 15 mars.* — Le rédacteur diplomatique de l'*Observer* écrit, au sujet de la prochaine visite de M. Henderson à Paris, où il viendra assister aux délibérations du comité d'organisation de l'Union européenne :

« On croit généralement que M. Henderson espère » profiter de l'amélioration actuelle dans les relations

---

(43) Voir résumé mensuel, mars 1932, p. 162-163.

» franco-italiennes pour offrir certaines suggestions  
« au sujet du règlement d'une des controverses les  
» plus obstinées, à savoir la rectification des frontiè-  
» res lybiennes que l'Italie réclame aux termes de  
» l'article 13 du Traité de Londres, et, d'autre part,  
» l'octroi, par la France et l'Italie, de certaines ga-  
» ranties aux sujets des nationaux italiens en Tuni-  
» sie.

» La tension franco-italienne a été, par suite de la  
» guerre, une source constante de malaise en Europe.  
» Si, durant la semaine prochaine, avec l'aide des  
» bons offices médiateurs de M. Henderson, un com-  
» promis pouvait être réalisé sur cette controverse  
» franco-italienne, un grand changement se produi-  
» rait dans le domaine général de la diplomatie eu-  
» ropéenne. »

Certains journaux affichaient cette dépêche en soulignant que M. Henderson agissait en qualité de ministre des Affaires étrangères de Grande-Bretagne. Nous ne pouvons pas dire que le fait qu'il était ministre anglais n'a pas eu d'influence dans sa tentative de médiation, mais nous estimons que ce qui a poussé M. Henderson à intervenir, c'était le fait d'être Président du Conseil de la S. D. N. et, comme tel, il ne pouvait que penser au bien et à l'entente des peuples.

La presse faisait de même en 1925, dans certains pays, à propos de l'intervention de M. Briand, lors du conflit gréco-bulgare. Elle ne disait pas qu'il intervenait en qualité de Président de la S. D. N., mais en

qualité de ministre des Affaires étrangères de la France.

Une presse menée de telle manière n'est pas profitable pour la S. D. N., car les peuples peuvent être victimes des susceptibilités et croire que si M. Briand est intervenu, c'est parce que la solution du conflit était dans l'intérêt de la France. De même pour le cas Henderson.

Or, nous estimons que la foi en la Paix, aussi bien chez M. Briand que chez M. Henderson, est hors de tout doute et que, s'ils avaient à intervenir, c'était pour le bien de toute l'humanité et non seulement pour tel ou tel pays. Car, écarter les questions épineuses entre la Bulgarie et la Grèce, c'était assurer la paix dans les Balkans et trancher les questions malades entre le peuple italien et le peuple français, c'était mettre fin à une mésentente et, mieux, contribuer à la paix européenne.

En rappelant le cas Briand de 1923, nous ne voulons nullement assimiler les deux interventions. Dans le premier cas, il y avait non une menace, mais une guerre commencée, étant donné que les forces armées grecques avaient envahi le territoire bulgare en octobre 1923.

Tandis que dans le cas d'intervention de M. Henderson, ce n'était que la proposition de bons offices pour la solution des questions litigieuses entre la France et l'Italie.

Depuis cette époque, le différend franco-italien a pris une autre tournure. Il y a une sensible amélio-

ration dans les rapports des deux pays. Du vivant de M. Briand, après cette intervention de M. Henderson, des négociations directes ont réussi à mettre en accord pas mal de points entre les deux Gouvernements.

On peut espérer, grâce aux rencontres fréquentes, à Genève ou ailleurs, des hommes d'Etat, et, comme disait M. Briand, toujours imprégnées de l'esprit de Genève, que l'accord complet ne tardera peut-être pas à être réalisé, et cela pour le bien et la paix des deux pays, pour le progrès de l'esprit d'entente, l'esprit de Locarno, dont l'honneur lui revient. Il est et restera dans la mémoire et dans le cœur de ceux qui aimaient son courage « le Pèlerin de la Paix ».

Nous disons « courage » parce qu'aucun homme d'Etat avant lui n'a eu l'audace de son esprit limpide et grand en même temps, qui a été de mettre sur la table diplomatique de Genève le vrai problème de la paix, celui pour lequel combien de précurseurs ont été les sacrifiés de l'incompréhension humaine.

Nous concluons ainsi notre modeste étude sur le rôle de médiateur que doit exercer le Président du Conseil s'il veut vraiment être dans ses fonctions. Les résultats — quoique maigres — de ces médiations ne doivent pas décourager. Pour le Président du Conseil en exercice, son rôle de pacificateur doit être le principal.

La Société des Nations a élargi son champ d'activité énormément. Elle marche dans la voie de la centralisation de tout ce dont dépendent le progrès et le

bien général de la communauté internationale. Son activité est large. Mais là où celle-ci doit le plus travailler, c'est à la stabilisation de l'esprit d'entente.

Le rôle du Président du Conseil renferme en lui-même, et de plus en plus, un élément d'autorité qui doit être employé dans son plein dans les initiatives tendant à renforcer la solidarité et la paix entre les peuples.

En dehors des questions qui manifestent un caractère urgent et viennent devant la compétence du Conseil pour être réglées, et où le Président du Conseil a des pouvoirs déterminés déjà par la pratique, et dont les bons résultats dépendent, non seulement de sa bonne volonté, mais de celle des deux pays en conflit, il y a toute une série de petites questions, sources de mésentente entre différents pays.

Le Président du Conseil en exercice peut rendre de grands services à l'humanité en intervenant, en offrant ses bons offices de médiateur pour faciliter les accords entre deux pays membres de la S. D. N. ou non membres de celle-ci. Nous savons que la S. D. N. ne demande qu'à devenir universelle. Si chaque Président en exercice réussit dans la médiation entre deux Etats, ce sera toujours la source d'un conflit, grave ou non, qui sera écartée, un pas de plus en avant vers le but de la S. D. N.

Nous voyons dans cette matière une innovation quant au sujet qui propose les bons offices, étant donné que la situation juridique de celui qui les propose facilite son intervention, non seulement en pro-

posant ses bons offices, mais aussi en proposant la médiation.

Avant la création de la S. D. N., c'étaient les chefs des grands Etats qui avaient le plus souvent ce rôle. Combien de fois le tzar de la vieille Russie a-t-il été le médiateur dans les conflits entre les petits Etats, et même entre les grands? Mais c'était l'époque de la diplomatie secrète. La partialité intervenait presque toujours.

Aujourd'hui, plus de diplomatie secrète (au moins en apparence). Ce rôle de médiateur irait très bien à une institution neutre et universelle ayant pour but le bien de toute la communauté internationale.

C'est le Président du Conseil qui doit remplir ce rôle d'honneur. Mais il est délégué d'un pays. Si le conflit ne touche pas son pays au moins directement, il ne doit pas ne pas être impartial.

Le Président du Conseil de la S. D. N., en tant que tel, n'est plus un « national », mais un homme international.

Combien vraie était la phrase de M. Henderson à Genève, au lendemain de l'échec de M. Briand à l'élection de la présidence de la République française, en déclarant que le Monde a besoin de Briand-la-Paix, car il appartient à l'humanité; il est un « homme international ».

Tel doit être tout Président du Conseil de la S. D. N., car, une fois à son poste, il doit penser à une chose : qu'il est à la tête d'une institution qui ne veut que le bien-être et la paix de tous les hommes.

Mais, hélas ! le Président est, avant d'être tel, le délégué de tel Etat, car c'est l'Etat qui est membre du Conseil et non la personne. Or, « *l'intuitus personae* » est d'une importance primordiale. M. Briand en a donné la preuve la plus noble. L'avenir doit s'occuper de ce problème pour le bien de la paix.

---

## DEUXIEME PARTIE

### ESSAI DE CONSTRUCTION JURIDIQUE DE LA PRÉSIDENTENCE DU CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS



## CHAPITRE PREMIER

### LE PRESIDENT DU CONSEIL ET LES ORGANISMES PLURI-ETATQUES A COMPETENCE INTERNATIONALE

---

#### Les Confédérations d'Etats et le Président du Conseil de la Société des Nations.

Dans l'histoire des Etats, il n'y a eu que trois cas types des Confédérations d'Etats qui peuvent servir d'exemple pour l'étude des précédents de la S. D. N. Cela ne veut pas dire que la S. D. N. elle-même est d'une nature juridique à être considérée comme une Confédération d'Etats. Comme nous le verrons dans le chapitre III, la doctrine française et même mondiale, à l'exception de quelques auteurs, est unanime à déclarer que la S. D. N. n'est pas une Confédération d'Etats, ainsi qu'elle n'est pas un super-Etat. La confédération serait d'une nature juridique trop étroite pour comprendre la complexité d'une institution grandiose qui est l'institution de la Société des Nations (V. note 12 du chapitre III, p. 137). D'ailleurs les confédérations ont toujours été créées dans un but — celui de la défense des Etats membres de la con-

fédération envers les Etats non-membres de la confédération. Tandis que la S. D. N. est une association d'Etats non pas pour défendre des attaques ses membres, attaques venant des Etats non-membres, mais une association à tendance universelle dans laquelle tous les Etats du monde doivent entrer dans le but de créer et stabiliser une paix mondiale; donc il n'y a pas lieu de dire que la Société des Nations a été créée pour la défense du groupement d'Etats seulement, comme il en est le cas pour les confédérations.

Mais malgré cela il y a une certaine analogie dans l'organisation des pouvoirs dans une confédération et dans la Société des Nations. Nous allons voir rapidement quels ont été les trois cas des confédérations d'Etats, les seuls cas types de confédération (1).

#### § 1. — ETATS-UNIS DE L'AMÉRIQUE DU NORD.

De 1776 à 1787, les Etats-Unis de l'Amérique du Nord ont formé une Confédération d'Etats dont l'organe était « le Congrès des Etats-Unis ». C'était une sorte de diète composée des représentants de divers Etats au nombre de *deux à sept* pour chacun d'eux.

Chacun des membres de la communauté conservait son entière autonomie, tant extérieure qu'intérieure (2), et avait, par conséquent, une personnalité

---

(1) Sur les confédérations, voir l'ouvrage de M. Fauchille, *Traité de droit international public*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, Rousseau, 1921, t. I, p. 215 et s.

(2) « La souveraineté est la qualité de l'Etat de n'être obligé ou déterminé que par sa propre volonté, dans les limites du principe supérieur du droit, et conformément au but collectif qu'il

indépendante. Le Congrès était l'expression de leur

---

est appelé à réaliser. » (*Etat fédéral et confédération d'Etats*, thèse de Paris, 1896, p. 443.)

« La souveraineté extérieure ou indépendance est le pouvoir de se conduire, réagir et diriger en dehors d'elle-même avec une pleine et entière liberté, à l'exclusion de toute contrainte étrangère. Elle se traduit et s'affirme dans les relations des Etats. A elle seule se réfère le droit international public, mais elle pré-suppose et implique l'existence de la souveraineté intérieure. Juridiquement, la souveraineté extérieure ne dépend ni de la puissance morale, ni de la force matérielle de l'Etat, puissance et force qui, en fait, jouent au contraire un rôle considérable dans la vie politique et économique des nations. En droit international, tous les Etats indépendants jouissent des mêmes droits, possèdent les mêmes attributs, bien que leur influence politique soit inégale et les fasse classer par les historiens et les diplomates en Etats de 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> ordre. Juridiquement, le Danemark et le Portugal sont les égaux de l'Allemagne et de la France. » (M. Fauchille, *op. cit.*, p. 225.)

« On pourrait donc, une fois pour toutes, abandonner ce terme si peu scientifique, si contraire à la réalité, et qui constitue non seulement une erreur, mais un danger. En assimilant la compétence extérieure des gouvernements à leur compétence interne, il leur donne à la fois les allures et la mentalité les plus contraires au maintien de la paix et au respect de la justice.

» A la vérité, il y a peut-être là surtout une querelle des mots. Ce qu'il faut sauvegarder, c'est l'idée de soumission volontaire aux règles de droit international, mais il est certain que l'idée de souveraineté fait équivoque, car on ne peut être à la fois souverain et sujet de droit.

» Au lieu de souveraineté, il faut dire indépendance, le terme est beaucoup plus juste, car il correspond, entre Etats, à une notion des rapports sociaux analogues à ce qu'est la liberté des individus. Celle-ci ne se comprend que comme une notion toute relative, limitée qu'elle est pour chacun par la liberté de tous, c'est-à-dire par le respect de la règle de droit. C'est donc une notion essentiellement juridique, et l'égalité, lorsqu'elle lui est donnée pour corollaire, correspond cette fois à la réalité, car ce n'est plus une incompréhensible égalité de fait, mais une logique égalité de droit, c'est-à-dire des pouvoirs juridiques que tous les membres de la Société sont appelés à exercer dans les limites fixées par la règle de droit.

» En fait, c'est souvent dans ce sens d'indépendance ou de liberté, il faut le reconnaître, qu'on emploie le mot souveraineté. Mais il vaudrait mieux le bannir avec les interprétations faussées qu'il traîne dans son sillage, et s'en tenir au vocable et à l'idée d'indé-

volonté commune; il était uniquement revêtu des fonctions exécutives qu'il exerçait au nom des Etats de l'Union.

\*  
\*\*

## § 2. — CONFÉDÉRATION GERMANIQUE.

Les articles 53 et suivants de l'Acte final du Congrès de Vienne du 9 juin 1815, complété notamment à Vienne par Acte additionnel du 15 mai 1820, avait établi une Confédération d'Etats germaniques. Elle remplaçait la Confédération du Rhin qui avait été créée par le traité du 12 juillet 1806. Cette Confédération était un assemblage de plus de 30 Etats, dont le royaume de Prusse, l'empire d'Autriche et le royaume du Danemark pour le duché de Holstein, constitué sous l'empire des préoccupations d'ordre purement politique. Cette confédération avait pour organe une diète siégeant à Francfort-sur-le-Mein. Le Pacte lui reconnaissait comme corps collectif le droit de faire la guerre et celui de conclure la paix, de former des alliances, d'envoyer et de recevoir des agents diplomatiques. Chacun conservait ses droits de légation active et passive tant à l'égard de chacun

---

pendance juridique qui est la plus belle et, répétons-le, la plus utile conquête que le droit international ait fait faire à la civilisation. »

(C'est ainsi qu'on rencontre des textes américains ou anglais qui qualifient l'un des Etats unis, ou l'une des petites principautés des Indes, de « souverains ». Il va sans dire qu'il ne peut s'agir là que d'une indépendance, encore bien relative, garantie par les lois constitutionnelles ou les traités. ) (M. G. Scelle, *op. cit.*).

des confédérés qu'à celui des puissances étrangères. Les Etats de la Confédération s'engageaient à défendre non seulement l'Allemagne, mais aussi chaque Etat individuel de l'Union au cas où il serait attaqué, à ne pas se faire la guerre et à porter leurs différends devant la Diète.

Ce double engagement ne fut pas observé en fait devant les confédérés. La Prusse demeura immobile quand, en 1859, éclata la guerre entre la France et l'Italie contre l'Autriche. En 1864 et en 1866, des hostilités eurent lieu entre Etats confédérés : en 1864, la Prusse et l'Autriche envahirent le duché de l'Elbe. En 1866, la Prusse fit la guerre à l'Autriche.

La Confédération germanique de 1815 a succombé en 1866, à la suite de la lutte engagée entre les Etats de la Confédération — lutte où la Prusse triompha de l'Autriche, de la Saxe et du Hanovre et qui se termina par la bataille de Sadowa.

L'article 4 du traité de Prague du 23 août 1866 prononça la dissolution de la Confédération germanique. Le comte de Bismark ne devait pas tarder à reconstituer l'Allemagne par un nouveau plan où la Prusse tenait la première place; quelques auteurs ont toutefois soutenu que la Confédération de l'Allemagne du nord et l'Empire allemand, qui succédèrent à la Confédération germanique, étaient encore des confédérations d'Etats (3).

---

(3) M. Fauchille, *op. cit.*, p. 217 et s.  
Avramoff,

§ 3. — LA SUISSE.

L'Etat suisse, depuis très longtemps indépendant, fut reconnu comme Etat autonome par le Traité de Westphalie (1688). A cette époque, c'était une Confédération de 13 cantons. En 1798, 6 nouveaux cantons entrèrent dans la Confédération. Le Congrès de Vienne de 1815 changea l'organisation établie par les constitutions de 1791 et de 1803. Telle qu'elle a été constituée par ce Congrès, la Confédération suisse ressemblait, sous certains rapports, à la Confédération germanique et, sous d'autres rapports, elle se rapprochait davantage de la constitution de l'union américaine. Mais depuis les constitutions votées le 12 septembre 1848 et le 29 mai 1874, la Suisse doit être rangée parmi les Etats fédéraux (4).

\*  
\* \*

De tout ce que nous venons de résumer en ce qui concerne les confédérations types, on peut conclure que le but de la S. D. N. est tout à fait différent de celui que poursuivaient les confédérations. L'analogie qu'il peut y avoir dans l'organisation n'est que dans le pouvoir central qui, dans les confédérations, n'était qu'une sorte de diète et dans la Société des Nations une assemblée et un conseil.

Cependant, il y a de profondes différences : avec

---

(4) V. *Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874* (Publication de la Chancellerie fédérale).

les Etats-Unis de l'Amérique du Nord il y a une différence dans la représentation des Etats. Le Congrès des Etats-Unis de l'Amérique du Nord était composé des représentants des Etats au nombre de 2 à 7, suivant l'importance de l'Etat; donc une inégalité de représentation, ce qui n'est pas semblable à la S. D. N. devant l'Assemblée, mais ce qui pourrait être comparable à l'inégalité qui existe au Conseil.

Quant à la différence qui existe entre la S. D. N. et la Confédération germanique, elle est aussi grande, surtout en ce qui concerne le droit qu'avait la Confédération, prise comme corps collectif, de faire la guerre aux Etats étrangers à la Confédération. Cependant la Confédération germanique pouvait envoyer et recevoir des agents diplomatiques, ce qui, de nos jours, arrive à la S. D. N., qui envoie des agents à elle, de même que le B. I. T. a des correspondants dans différents pays.

Nous croyons qu'une comparaison entre les présidents de ces confédérations et le président du Conseil de la S. D. N. n'est pas d'un grand intérêt étant donné que la Société des Nations est une organisation beaucoup plus vaste et où le rôle du Président n'est pas limité, comme celui du Président d'une confédération, au cadre des membres de la confédération, car nous savons que la S. D. N. cherche à arriver à son principal but, qui est l'établissement de la paix, non seulement parmi ses membres, mais dans le monde entier.

---

## CHAPITRE II

### LE PRESIDENT DU CONSEIL ET LES PRESIDENTS DES AUTRES ORGANISMES.

#### SECTION PREMIERE

##### Le Président de l'Assemblée de la Société des Nations <sup>(1)</sup>.

Une comparaison entre le Président de l'Assemblée de la S. D. N. et le Président du Conseil de la S. D. N. serait très intéressante à tout point de vue. Le Président de l'Assemblée de la S. D. N. est à la tête d'un organe de la Société où tous les membres de la S.D.N. sont représentés à titre égal. Ce qui n'est pas le cas pour le Président du Conseil, organe où le principe d'égalité entre les membres n'est pas du tout admis. Dans l'Assemblée, chaque Etat a une voix et une seule; dans le second organe, qui est le Conseil, et qui est composé des représentants des grands Etats à titre permanent, il n'y a qu'eux qui ont une représentation permanente.

Ce principe d'égalité est très souvent appliqué dans l'Assemblée en ce qui concerne l'élection du Président de celle-ci. C'est ainsi que l'on voit très souvent, à la tête de l'Assemblée, un représentant d'un

---

(1) V. Règlement intérieur de l'Assemblée de la S. D. N.

petit Etat membre de la Société des Nations. Au contraire, si, dans le Conseil, on appliquait le même principe pour l'élection du Président de celui-ci avant la décision du 18 décembre 1920, par laquelle le Conseil renonçait à choisir lui-même son Président et établissait le principe du roulement, il faut supposer qu'on aurait vu très rarement à la tête du Conseil de la S. D. N. un représentant d'un petit Etat, car les petits Etats ne sont pas représentés à titre permanent au Conseil de la S. D. N. Mais il n'en est pas ainsi, car, depuis la décision établissant le roulement par ordre alphabétique des noms des Etats pour la Présidence du Conseil, il existe une certaine égalité au moins pour les membres qui entrent dans le Conseil de la Société.

Les pouvoirs du Président de l'Assemblée ne durent que depuis le moment de son élection jusqu'à la fin de la session. L'Assemblée de la Société des Nations, normalement, ne se réunit qu'une fois par an, au siège de la Société, le premier lundi du mois de septembre. Elle peut se réunir également aux dates fixées au cours d'une session antérieure ou par le Conseil votant à la majorité des voix (art. 1<sup>er</sup> du Règlement).

Il peut arriver qu'une réunion de l'Assemblée extraordinaire soit exigée par un des membres de la Société; dans ce cas, le Secrétaire général demande l'avis aux autres membres de la Société, et si la majorité accepte ce projet de réunion, l'Assemblée est convoquée en séance extraordinaire.

C'est le Président du Conseil qui convoque l'Assemblée, par les soins du Secrétaire général. L'ordre du jour aussi est établi par le Secrétaire général, avec l'approbation du Président du Conseil.

Le Président du Conseil doit être informé d'avance de la nomination des représentants des différents Etats membres de la Société, soit représentants titulaires, soit représentants suppléants. Le bureau de l'Assemblée est composé d'un président, de six vice-présidents et des présidents des six commissions. L'élection du président et des vice-présidents se fait au début de chaque session. Jusqu'à l'élection de ceux-ci, c'est le Président du Conseil qui assure la présidence. C'est également le Président du Conseil qui ouvre la session en prononçant un discours dans lequel il expose, en termes brefs, l'action de la Société depuis la session précédente.

Le Président de l'Assemblée, comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, a exactement les mêmes pouvoirs que le président d'une réunion à caractère parlementaire. C'est à juste titre que M. Georges Scelle dit que l'Assemblée de la Société des Nations a tout d'un embryon d'un parlement international<sup>(2)</sup>.

Le Président de l'Assemblée ouvre ou suspend les séances et dirige le travail de l'Assemblée, assure l'observation du Règlement, donne la parole, déclare les discussions closes, met les questions aux voix et proclame les résultats du scrutin<sup>(3)</sup>.

---

(2) M. Georges Scelle, Conférence sur l'élaboration du droit international à l'Ecole d'été sur la S. D. N., sept. 1931.

(3) Art. 8, al. 1, du Règlement de l'Assemblée de la S. D. N.

Il est assisté des membres du bureau pour diriger d'une façon générale les travaux de l'Assemblée, pour constituer les commissions que l'Assemblée peut décider de créer, pour arrêter les communications à lui faire et pour fixer l'ordre du jour de chaque séance, ainsi que l'ordre dans lequel les différentes questions devront être examinées (art. 8 du Règlement, al. 2).

Le Président de l'Assemblée peut convoquer à tout moment le Secrétaire général ou ses délégués, pour soumettre devant l'Assemblée un rapport sur toutes les questions que l'Assemblée est en train d'examiner. Il peut le faire également pour des communications verbales au sujet de toute question (art. 9, al. 2).

Un pouvoir important du Président de l'Assemblée est celui qui lui est donné par l'article 13 du Règlement. Cet article dit : « Au début de chaque séance, le Président soumet à l'Assemblée toutes les communications adressées à l'Assemblée ou à la Société des Nations dont l'importance lui paraît justifiée. »

Les vice-présidents de l'Assemblée sont les présidents des six commissions de l'Assemblée <sup>(4)</sup> (art. 7, al. 1).

Le Président de l'Assemblée a le pouvoir de rappeler à l'ordre un orateur dont les remarques n'ont pas trait aux discussions; il peut même lui retirer la parole. Au cours d'une discussion d'une question, un re-

---

(4) Ces commissions sont : Première, questions juridiques; deuxième, organisations techniques; troisième, réduction des armements; quatrième, budget; cinquième, questions sociales, et sixième, questions politiques.

présentant peut soulever une motion d'ordre. Dans ce cas, le Président est obligé de prendre une décision immédiate conformément au Règlement (art. 15, al. 4).

Les documents que le Président de l'Assemblée et le Secrétaire général doivent communiquer à l'Assemblée sont rédigés à la fois en anglais et en français (art. 16, al. 3).

Un autre pouvoir important du Président de l'Assemblée est celui qu'il possède en vertu de l'article 17, alinéa 3, qui dit : « Le Président peut cependant autoriser la discussion ou l'examen d'amendements ou de motions d'ordre sans en avoir au préalable fait faire la communication. Enfin, le Président a le pouvoir de déclarer la séance levée ou suspendue (art. 23, al. 2). Il doit donner également son approbation aux comptes rendus *in extenso* de chaque séance (art. 25).

Tels sont les pouvoirs du Président de l'Assemblée de la S. D. N., qui, comme nous venons de le voir, sont assez importants, ce qui explique que pour la Présidence de l'Assemblée on choisit ordinairement une personne ayant un prestige et une autorité suffisants pour assurer le bon fonctionnement de l'Assemblée.

\*  
\* \*

Avant de terminer cette brève étude sur la Présidence de l'Assemblée, disons quelques mots sur les présidents des commissions de l'Assemblée qui, comme nous l'avons vu, sont de droit les vice-prési-

dents de l'Assemblée. Ils ont un rôle important à remplir en même temps que les rapporteurs de ces commissions, car, en somme, ces grandes commissions de l'Assemblée ne représentent pas moins que de petites assemblées qui préparent le travail de la grande Assemblée.

Le président et le rapporteur de chaque commission sont nommés par la commission même. Aucun représentant n'a le droit de faire à une commission une communication quelconque que s'il est membre de la commission, à moins d'autorisation spéciale du président de la commission. Le président et le rapporteur d'une commission peuvent prendre la parole avant leur tour dans l'Assemblée de la Société pour défendre ou expliquer les conclusions auxquelles est arrivée leur commission (art. 15, al. 2).

■  
\* \*

Une question importante, concernant la présidence de l'Assemblée de la S. D. N., est celle de la non-rééligibilité du président, qui, pour le Président du Conseil, ne se pose pas à cause du système du roulement que l'on applique pour la présidence. Un fait très important qui s'est produit au cours de la XII<sup>e</sup> Assemblée de la Société en septembre 1931 a surpris l'opinion publique. C'est que la XII<sup>e</sup> Assemblée a rompu avec la règle de la non-rééligibilité du président. A la XII<sup>e</sup> Assemblée, M. Titulesco, représentant de la Roumanie, président de la XI<sup>e</sup> Assemblée, a été de nouveau choisi pour la présidence. La maîtrise avec

laquelle il dirigeait les séances de l'Assemblée, le langage clair et précis dont il se sert pour diriger les discussions étaient les raisons pour lesquelles la majorité des membres de l'Assemblée l'a réélu <sup>(3)</sup>.

Son discours inaugural de la XII<sup>e</sup> Assemblée était un véritable réconfort pour la diplomatie mondiale qui était représentée à celle-ci, car septembre 1931 était une époque où la S. D. N. subissait une véritable crise de confiance. Je me permets de citer, en finissant cette section, une des phrases de son fameux discours du 7 septembre 1931 : « Si le feu de la Société des Nations n'est pas assez chaud pour chauffer, il l'est assez pour éclairer le monde. »

## SECTION II

### Le Président de la Cour permanente de justice internationale.

Une étude sommaire et comparative entre le Président de la Cour permanente de justice internationale

---

(3) Avec la réélection de M. Titulesco au poste de Président de l'Assemblée, une autre tradition a été également brisée. Jusqu'en 1931, le Président, désigné d'avance dans les coulisses de la politique internationale, ce qui est une règle fréquente à Genève comme dans les Parlements nationaux en général, était élu avec une majorité massive. Or, M. Titulesco n'a eu que vingt-cinq voix, tout juste le nombre qu'il fallait pour être élu. Voici quelle est l'opinion du *Journal des Nations* (Genève, 8 sept. 1931) sur cette élection où les deux principaux candidats étaient M. Titulesco, représentant de la Roumanie, et M. Apponyi, représentant de la Hongrie :

« Que les voix données au comte Apponyi aient été celles de délégués qui voulaient faire une manifestation en faveur d'un représentant d'un Etat vaincu ou tout simplement des voix de protestation contre la rupture de la tradition du roulement, cela n'a qu'une importance relative. Le fait saillant est que pour la première fois la présidence de l'Assemblée a été disputée au scrutin même. »

de la Haye et du Président du Conseil de la S. D. N. est très utile pour notre travail. La Cour permanente étant une sorte de Conseil juridique pour la S. D. N., sa présidence offre des caractères d'ordre particulier.

Il y a une différence très grande entre ces présidents à tous points de vue <sup>(6)</sup> (art. 21 du Règlement de la C. P. J. I.).

1° D'abord en ce qui concerne la nomination. Le Président de la C. P. J. I. est élu par ses collègues, les autres membres de la Cour, tandis que le Président du Conseil de la S. D. N. n'est plus élu depuis une décision du Conseil de 1920. Comme nous l'avons déjà vu, c'est par un système de roulement, par ordre alphabétique des noms des Etats, que la Présidence est assurée.

2° Au point de vue de la durée des fonctions : Le Président de la C. P. J. I. est élu pour trois ans. Le Président du Conseil de la S. D. N., jusqu'à 1920, était aussi élu, mais pour un an seulement, tandis qu'à présent il n'est en fonction que quelques mois, généralement quatre, étant donné que le nombre des sessions du Conseil de la Société des Nations a été réduit à trois par an. Les fonctions du Président du Conseil durent donc au début d'une session jusqu'à l'ouverture de la session suivante.

3° Au point de vue de la rééligibilité, le Président de la Cour est rééligible ainsi que le Vice-Président,

---

(6) V. (Protocole de Constitution) Statut de la Cour de justice internationale, signé par les membres de la S. D. N. le 16 décembre 1926.

tandis que le Président du Conseil de la S. D. N. ne peut pas être rééligible, étant donné la pratique du roulement qu'on emploie pour sa nomination. Cependant il y a eu des cas où le même Président gardait ses fonctions pendant deux sessions. Et voici pour quelle raison. En général, les sessions extraordinaires sont présidées par le Président de la session précédente. De plus, nous avons vu aussi qu'en cas de cession du tour à la présidence il arrive que le même Président préside les séances des deux sessions qui se suivent.

C'était le cas de la session du mois d'octobre de 1931, qui devait s'occuper du conflit sino-japonais, où M. de Madariaga, Président de la délégation espagnole, céda la présidence à M. Briand.

4° Le Président de la Cour de justice internationale est obligé par le règlement de celle-ci à résider au siège de la Cour, c'est-à-dire à la Haye. Là aussi, il y a une différence avec le Président du Conseil de la S. D. N. qui n'est pas obligé de résider à Genève. Malgré le caractère permanent de ses fonctions, on ne peut pas obliger le Président à résider à Genève pendant les quelques mois que durent ses pouvoirs, et cela pour plusieurs raisons.

D'abord la fonction de Président n'incombe pas à une personne en tant que particulier, mais à un Etat membre du Conseil, soit permanent, soit non permanent. Cet Etat charge de la présidence son premier délégué auprès de la Société des Nations. De nos jours, les premiers délégués de la plupart des Etats sont des

ministres des Affaires étrangères ou des personnalités qui occupent des fonctions importantes dans les administrations des dits Etats et il n'est pas rare de voir, très souvent, comme représentant d'un Etat à la Société des Nations, un président du Conseil des ministres (7).

Ces personnes doivent assurer leurs fonctions en même temps que la présidence du Conseil de la S. D. N. quand le tour de la présidence est à leur Etat.

Voilà pourquoi on ne peut pas les obliger à rester à Genève; mais ils y résident pendant l'époque des sessions.

D'autre part, le caractère permanent de la Cour de justice de La Haye, que son nom même indique, exige la résidence constante du Président de la Cour dans cette ville.

5° Une autre différence entre le Président du Conseil, c'est que le Président de la Cour est un juge rétribué tandis que la fonction du Président du Conseil est une fonction honoraire. Cela tient au fait que le Président de la Cour exerce sa profession de juge. L'article 9 du règlement de la Cour indique les conditions qu'il faut remplir pour l'élection des juges.

« Art. 9. — Dans toute élection, les électeurs auront en vue que les personnes appelées à faire partie de la Cour, non seulement réunissent individuel-

---

(7) Exemples : M. P. Laval, Président du Conseil des ministres de France, en 1931. M. Tardieu, ministre des Affaires étrangères et Président du Conseil, représentant la France à la Conférence du désarmement en 1932. M. Malinoff, Président du Conseil des ministres en Bulgarie, représentant à la S. D. N. en 1931, etc.

lement les conditions requises, mais assurent, dans l'ensemble, la représentation des formes de civilisation et des principaux systèmes juridiques du monde. »

Une grande différence existe entre le Président de la Cour permanente de justice internationale et le Président du Conseil de la S. D. N. en ce qui concerne leur vote en cas d'égalité du nombre de voix dans deux groupes des membres de la Cour ou du Conseil.

Expliquons-nous : Il y a des cas où la Cour se divise en deux groupes égaux; donc il y a partage de voix. La voix décisive, dans ce cas, est celle du Président de la Cour permanente de justice internationale. Tandis que dans le Conseil de la S. D. N. le Président n'a aucune voix prépondérante; sa voix est égale à celle d'un autre membre du Conseil, qu'il soit permanent ou temporaire.

L'exemple le plus frappant où la voix prépondérante du Président de la C. P. J. I. a eu à jouer, c'est dans l'affaire du *Lotus*, en 1927 <sup>(8)</sup>. Il s'agissait d'un arrêt de la Cour qui fut très contesté (arrêt n° 9) car il a été rendu par six voix contre six. La critique a été très forte surtout dans les milieux maritimes, car il expose les capitaines de navires, en cas d'accident, abordages ou autres, à être poursuivis dans autant d'Etats que le navire abordé avait à bord de nationaux appartenant à des pays différents. Or, comme dit

---

(8) V. G. Canonne, *Essai de droit pénal international : l'affaire du Lotus* (Paris, 1929.)

(9) *Précis de droit international public*, Paris, Dalloz 1931, p. 462.

M. le professeur Le Fur, de la Faculté de Paris, il peut s'en trouver de quinze ou vingt Etats, le cas est fréquent pour les navires faisant le transport des passagers; cela ferait une situation impossible aux officiers du navire abordeur et les amènerait à brûler les escales au détriment des passagers et des Etats eux-mêmes »<sup>(9)</sup>.

Il s'agissait dans l'espèce d'un bateau français, le *Lotus*, et un vapeur charbonnier turc, le *Boz Kurt*, qui fut coulé à l'occasion d'un abordage avec le premier. La Cour, par l'arrêt n° 9, reconnaissait aux tribunaux turcs, en cas d'abordage survenu en haute mer, le droit de poursuite à l'égard des officiers commandant un navire étranger par la seule raison que la territorialité du droit pénal n'est pas un motif absolu du droit international et que l'application des lois peut déborder la souveraineté territoriale.

### SECTION III

**Le Président du Conseil d'administration de l'Organisation internationale du travail; le Directeur du B. I. T. Leurs pouvoirs en comparaison avec ceux du Président du Conseil de la S. D. N.**

Comme dit M. Georges Scelle, l'éminent professeur de l'Université de Genève <sup>(9 bis)</sup>. « Albert Thomas, à la tête du Bureau international du travail, Arthur Fontaine <sup>(10)</sup>, à la présidence du Conseil d'administra-

---

(9 bis) *L'Organisation internationale du Travail et le B. I. T.*, p. 47.

(10) M. A. Thomas, mort à Paris le 7 mai 1932. — M. A. Fontaine, mort le 2 sept. 1931. Son successeur est M. Mahain, professeur belge, à Liège.

tion, sont en somme deux grands patrons à la direction du service public international de la législation ouvrière. Ils ont l'affection des travailleurs, la sympathie du patronat, la confiance des gouvernements.

» Ils valent à la France la seule prépondérance qu'elle revendique à Genève : celle de l'intelligence, de la technicité, de la valeur morale et de l'énergie productive. »

Cette institution satellite de la S. D. N. qu'est l'Organisation internationale du travail est une des plus immenses entreprises humanitaires que le Pacte de 1919 ait instituées.

Fruit de la partie XIII du Traité de Versailles, qui est une véritable charte, le Bureau international du travail a rendu d'immenses services en matière de législation ouvrière.

Il est entré dans la vie internationale comme un des services le plus nécessaires sous l'égide de la S. D. N.

Je ne peux pas m'empêcher de citer encore quelques-unes des lignes écrites par M. G. Scelle <sup>(11)</sup> où il dit : « Si le Bureau international du travail (B. I. T.) venait à disparaître, l'évolution humaine serait aussitôt entravée. Mais nous pouvons avoir confiance dans l'avenir. Les institutions internationales peuvent subir des assauts, ne pas trouver toujours, comme aujourd'hui, les hommes et les activités les plus aptes à hâter leur croissance, elles ne sauraient

---

(11) *Op. cit.*, p. 308.

périlcliter. Elles répondent, en effet, non seulement à un besoin, mais à une nécessité organique de la vie internationale et de nouveaux cataclysmes ne feraient que rendre plus urgente leur consolidation.

» La Société des Nations et (le B. I. T.) l'O. I. T. croissent aussi naturellement, avec le même caractère inéluctable que les organismes étatiques ou fédératifs d'avant guerre, mais avec les caractères nouveaux qui correspondent à l'organisation de l'Unité humaine enfin démontrée. L'ère du particularisme élastique est désormais close. L'internationalisme ouvrier, dont la représentation s'est incarnée dans l'O. I. T. n'était que l'annonce de l'amorce du nouvel ordre. La partie XIII du Traité lui a donné sa formule juridique. »

Le préambule et les principes généraux de cette fameuse partie XIII du Traité de Versailles sont d'une telle envergure qu'ils font honneur aux Etats qui les ont signés et surtout aux Etats qui ont eu l'initiative de cette charte de liberté du travail, où le premier principe dit que le travail doit cesser d'être considéré comme une marchandise ou comme un article de commerce (12).

L'organisation internationale du travail est une institution permanente de la S. D. N. Mais, à la différence des autres institutions, elle est établie avec de grands détails par le Traité de paix de 1919. Son but étant l'amélioration de la condition des travailleurs

---

(12) M. Poplawski, professeur à la Faculté de droit de Bordeaux, *Législation industrielle*, cours de 3<sup>e</sup> année de licence 1930 (la partie concernant l'Organisation internationale du travail).

de tous les pays, « dans la conviction que des conditions adverses de travail et de vie, là où elles peuvent exister, contiennent des germes de luttes internationales ».

L'Organisation internationale du travail fonctionne d'une tout autre manière que la S.D.N. ou que d'autres institutions internationales.

En effet, pour la première fois dans les annales des institutions internationales, on créait une organisation où il y avait représentation tripartite de chaque pays. Celle-ci se fait dans l'organe chef de l'Organisation internationale du travail. La Conférence Internationale du Travail se réunit une fois par an comme l'Assemblée de la S. D. N., mais avec cette différence qu'elle est composée des représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs de tous les Etats membres de l'Organisation (ceux qui sont membres de la S.D.N.), en vue de la conclusion d'accords sur les conditions minima de travail et de vie des salariés.

Le second organe périodique, c'est le Conseil d'administration du Bureau international du travail qui donne à celui-ci les directives nécessaires et contrôle l'exécution des travaux qui lui sont confiés. C'est des pouvoirs du Président de ce Conseil que nous aurons particulièrement à nous occuper dans cette section en les comparant à ceux du Président du Conseil de la S. D. N.

Enfin l'organe permanent de l'O. I. T. est le Bureau international du travail qui siège à Genève. Il prépare

les sessions de la Conférence et du Conseil et assure l'exécution des décisions prises. Il agit également en qualité d'organe de recherches et d'informations, assurant la diffusion des renseignements qu'il recueille et élabore, par la voie de publications et correspondances.

Nous ne pouvons pas nous lancer ici dans l'étude détaillée du fonctionnement de l'Organisation internationale, et, d'ailleurs, tel n'est pas notre but. Il nous suffira de rechercher les points comparatifs qu'il y a entre les pouvoirs du Président du Conseil d'administration du B. I. T. et le Président du Conseil de la S. D. N.<sup>(13)</sup> Le cadre de notre ouvrage serait trop petit si nous nous engagions dans une étude approfondie de l'Organisation internationale du Travail qui est si vaste à tous points de vue.

Bien rares sont les ouvrages contenant des textes relatifs aux pouvoirs du Président du Conseil du B. I. T. ainsi que nous l'avons vu pour le Président du Conseil de la S. D. N.

C'est grâce à l'amabilité de l'éminent Directeur du B. I. T., M. Albert Thomas, ancien ministre, et à ses fonctionnaires de haute valeur que j'ai pu recueillir au B. I. T. les renseignements qui m'ont permis de faire cette modeste étude.

Très facilement, certains confondent le Président du Conseil du B. I. T. et le Directeur du B. I. T. croyant que c'est la même personne.

Or, il n'en est rien. Nous avons vu que le Conseil

---

(13) V. bibliographie sur le B. I. T.

est un organe périodique, comme celui de la S. D. N. Il a son Président, dont les pouvoirs ne sont pas d'un caractère aussi important au point de vue international que ceux du Président de la S. D. N., mais qui, au contraire, sont un peu plus déterminés au point de vue juridique.

Quant au Directeur, son rôle est à comparer plutôt avec celui du Secrétaire général de la S. D. N. qui est le chef du Bureau international du travail, organe permanent de l'O. I. T., comme le Secrétariat l'est pour la S. D. N. D'ailleurs, au point de vue interne, les deux institutions se valent, quoique le B. I. T. soit sous l'égide de la S. D. N.

Le Secrétaire général a un poste considérable; il a sous ses ordres 600 fonctionnaires (14). Le Directeur du B. I. T. en a 400 et il a en plus des correspondants dans différents pays. C'est le pionnier de la législation ouvrière internationale qui tend à devenir universelle.

C'est grâce à son habileté et à sa haute intelligence que le Bureau international du travail, créé par l'application de l'art. 393 du Traité de Versailles, a pris des racines profondes dans la vie internationale.

Le Directeur est nommé par le Conseil d'administration pour une durée de trois ans. Il donne sa démission à la fin du mandat au Conseil; mais, par reconduction tacite, il est nommé pour toujours, d'où sa nomination périodique. Il a une responsabilité

---

(14) D'après un rapport du 28 juin 1930, fait par la Commission des Treize, le personnel du B. I. T. comprenait 424 fonctionnaires, celui du secrétariat de la S. D. N., 664 fonctionnaires.

devant le Conseil auquel il doit rendre compte du fonctionnement du B. I. T. et de la mise en exécution des décisions du Conseil et de la Conférence. De plus, il est le Secrétaire général de la Conférence internationale du Travail.

Le Président du Conseil d'administration offre des caractères particuliers tenant à ce que l'Organisation du travail est une organisation à représentation tripartite, donc, tout de suite, on peut se poser la question — si le Président doit être un membre des délégations gouvernementales, patronales ou ouvrières. Le règlement du Conseil ne dit rien là-dessus, mais il semble que le Président sera toujours un membre gouvernemental étant donné que les délégations gouvernementales servent d'élément d'équilibre entre les deux autres délégations.

Le mandat du Directeur a la même durée que celui du Conseil même. Tandis que le Président et les Vice-Présidents sont élus pour un an. Au début, la durée du mandat du Président était de trois ans. Mais à la fin de la première période, un délégué britannique a déposé une proposition pour que la durée du mandat des Président et Vice-Présidents fut diminuée à un an. Elle fut acceptée.

Mais lui aussi a été toujours réélu. C'était M. Arthur Fontaine <sup>(15)</sup>, qui, depuis la création du B. I. T., jusqu'à sa mort (2 septembre 1931), a assuré la Présidence du Conseil de la S. D. N.

---

(15) Arthur Fontaine, ancien Conseiller d'Etat (France), Directeur honoraire du Travail, Inspecteur général des Mines. Son successeur, comme nous l'avons déjà dit, est M. Mehaim.

Je n'ai pas besoin d'insister sur les raisons d'ordre politique qui s'opposeraient à une présidence du Conseil de la S. D. N. si prolongée.

Le Président du Conseil, en fait et en droit, a un rôle important, surtout dans l'établissement de l'ordre du jour des sessions du Conseil. Juridiquement, ses pouvoirs sont déterminés par le Pacte même et dans le Règlement du Conseil. Ce sont principalement des pouvoirs à l'intérieur du Conseil même.

En dehors du Conseil, toute la responsabilité de l'activité du bureau revient au Directeur.

Le Président, dans l'O. I. T., peut être remplacé, en cas d'absence, par un des deux Vice-Présidents, ce qui, dans le Conseil de la S. D. N. n'existe plus depuis 1920. Le Président et les Vice-Présidents doivent être de différentes nationalités, mais cette règle n'a pas été observée bien strictement.

Le Règlement du Conseil de l'O. I. T. n'a pas prévu le cas où plusieurs groupes posent la candidature des personnes de la même nationalité. Il faut supposer que c'est le tirage au sort qui doit décider s'il n'y a pas d'accord sur cette question. La réélection est possible pendant le temps de l'exercice du Conseil, donc trois ans<sup>(16)</sup>. On pourrait conclure par argument *a contrario*, que le Président ne peut être réélu à la période suivante de trois ans par le nouveau Conseil d'administration, car la pratique nous prouve le contraire. M. Arthur Fontaine a été réélu à chaque nouveau Conseil et régulièrement tous les ans.

---

(16) Art. 393, al. 6, du Traité.

Les fonctions du Président du Conseil du B. I. T. sont nombreuses. Elles sont déterminées par l'article 2 du Règlement du Conseil <sup>(17)</sup>. On peut les diviser en fonctions dans le Conseil, en relation avec le Bureau international du travail et enfin en fonctions dans la Conférence.

Dans le Conseil, le Président a les mêmes pouvoirs qu'ont les Présidents des Conseils d'administration. Ouvrir et lever la séance, diriger les délibérations, donner connaissance des communications qui concernent le Conseil. Il prend part aux discussions et aux votes. Il n'a pas voix prépondérante (art. 2 du Règlement). Nous voyons ici une différence avec le pouvoir du Président de C. P. J. I., qui a une voix prépondérante.

En l'absence du Président, c'est un des Vice-Présidents qui le remplace par roulement. C'est ce qui est arrivé les derniers mois avant la mort du Président M. Fontaine, qui est resté malade plusieurs mois; les Vice-Présidents le remplaçaient à tour de rôle.

Dans les relations avec le B. I. T., le Conseil d'administration a une surveillance décisive.

Pendant l'intervalle des sessions, c'est le Président qui exerce cette surveillance. Mais pendant tout le temps où M. Fontaine était Président, il est arrivé qu'on a pu dire que ce n'était pas de la surveillance qu'il exerçait envers la direction du B. I. T., mais

---

(17) Règlement qui a été admis par le Conseil le 20 mars 1920, modifié depuis à plusieurs reprises.

qu'il collaborait. En effet, le Président du Conseil d'administration était ami intime du Directeur et ils se consultaient sur l'activité du B. I. T., non pas en fonctionnaires de différent rang, mais en collaborateurs, et c'est peut-être là une des causes de la bonne marche du B. I. T. depuis sa création, toujours en augmentant le cadre de son activité.

Quant aux pouvoirs du Président du Conseil du B. I. T. devant la Conférence, ils ne sont que d'ordre provisoire. Il ouvre la session ayant à ses côtés les anciens membres de la Présidence du Conseil qui peuvent le remplacer en cas d'empêchements. Il préside la Conférence internationale du travail jusqu'à l'élection du Président de celle-ci. Puis il donne la lecture d'un rapport sur la validité des pleins pouvoirs des délégués, qui sont déposés avant la conférence au B. I. T.

Enfin, avant de céder sa place au Président de la Conférence, il fait quelques remarques sur l'organisation de la Conférence. C'est une vérification provisoire, car, après, il y a une commission qui est chargée de la vérification des pouvoirs.

Voici ce que nous lisons dans le livre du Docteur Feig<sup>(18)</sup> à ce sujet : « Jusqu'à ce que la Conférence ait désigné elle-même son Président, et pour lui en donner la possibilité (élection), une direction provisoire est nécessaire. On a judicieusement conféré cette direction à la personne qui préside habituellement le

---

(18) *Internationales arbeitsrecht*, p. 189.

Conseil d'administration et on a ainsi précisé le caractère durable de l'organisation à travers tous les changements qui interviennent dans la composition de la Conférence internationale du travail. »

Ce caractère, nous le trouvons aussi dans l'Assemblée de la S. D. N. En effet, le Président provisoire de l'Assemblée est le Président en exercice du Conseil de la S. D. N.

Comme nous l'avons vu plus haut, le Président du Conseil d'administration du B. I. T. préside le Bureau provisoire de la Conférence. Ce Bureau règle toutes les affaires qui peuvent se présenter au début de la session, sans cependant empiéter par avance sur les prérogatives du bureau définitif de la Conférence.

Le Président prononce un discours dans lequel il doit rendre compte des principaux résultats obtenus depuis la précédente conférence et où sont brièvement indiqués les sujets que comporte l'ordre du jour. C'est le Bureau provisoire, comme à l'Assemblée de la S. D. N., qui dirige aussi l'élection du Président de la Conférence <sup>(19)</sup>.

Aussitôt son élection, celui-ci prend possession de sa charge.

La question de non-rééligibilité du Président du Conseil d'Administration du B. I. T. n'a jamais été posée. C'est M. Albert Thomas qui nous l'a déclaré dans l'entrevue qu'il nous a si aimablement accordée

---

(19) *Règlement de la Conférence internationale* (Art. 4, al. 1), éd. du B. I. T.

en septembre 1931, époque où le B. I. T. avait été touché par un si grand deuil (par la perte d'une personne qui a été si dévouée à l'Organisation internationale du travail, M. Arthur Fontaine).

M. Albert Thomas venait de perdre en lui non seulement un chef de l'Organisation du travail, non seulement un collaborateur intime, mais aussi un de ses plus grands amis.

Cette question de non-rééligibilité du Président, nous le savons, a été d'une grande importance pour l'Assemblée et le Conseil de la S. D. N., comme nous l'avons déjà vu. Après la mort de M. Fontaine, on parlait, dans le sein du B. I. T., de l'établissement du système de roulement pour la nomination du Président du Conseil de celui-ci. Certains membres du Conseil étaient de cet avis, mais, jusqu'à ce jour, aucune modification du règlement du Conseil d'administration du B. I. T. n'a été faite dans ce sens.

L'article 393 du Traité de paix de 1919 attribue des fonctions actives au Bureau international du travail. Le Directeur centralise ces fonctions; c'est lui qui est responsable de toute l'activité du Bureau devant le Conseil. Si le Président du Conseil d'administration en dehors des sessions possède certains pouvoirs, ce sont des pouvoirs délégués par le Conseil. Le Directeur, au contraire, voyage, manifeste son activité d'une manière plus directe, en entrant en contact, souvent personnel, avec les Gouvernements des Etats membres du B. I. T.

Le Bureau veille sur l'exécution des décisions du

Conseil et des résolutions prises à la Conférence. Il a un pouvoir de surveillance presque, sur les gouvernements, pour l'application des projets, conventions et recommandations. C'est là, justement, le caractère moderne du nouveau droit international du travail.

Si on veut interpréter le mot « direction », le Bureau international du travail peut être envisagé de différentes manières <sup>(20)</sup>.

« Richtenggebende Aufsicht », en allemand; en français, « direction »; en anglais, « control ». La traduction allemande suit exactement le texte original anglais avec lequel le texte français concordait à l'origine (« contrôle » au lieu de « direction »). Il est clair que la version française actuelle « direction » ne peut être exacte.

M. le docteur Feig dit que, pour s'en rendre compte, il suffit de se reporter à l'article 394, aux termes duquel un « directeur » doit se trouver à la tête de l'Administration. « Quelle place pourrait-il occuper à côté ou au-dessous de la « direction » du Conseil d'administration ? En outre, des considérations d'ordre pratique confirment l'exactitude du texte anglais et de la traduction allemande. Comment un corps comprenant 24 membres (à l'avenir 32), qui, régulièrement, ne se réunissent que quatre fois par an, pendant quelques jours seulement, pourrait-il assumer la direction (et les responsabilités) d'une organisation internationale comprenant le chiffre rond

---

(20) *Das Neue Arbeitsrecht (Internationales Arbeitsrecht)*, du Docteur Feig, p. 55.

de quatre cents personnes qui travaillent sans interruption ? Au terme de l'article 394, c'est au Directeur qu'incombe cette responsabilité vis-à-vis du Conseil d'administration et qui porte tant sur la marche générale de l'Administration que sur l'accomplissement de toutes les autres missions qui peuvent lui être confiées. Le « contrôle » est non la « direction » du Conseil d'administration; étant ainsi clairement défini, le caractère essentiel de ce contrôle est encore mis en lumière dans l'article 394, premier alinéa, où il est dit que le Directeur du Conseil d'administration reçoit « les instructions ». Du fait que le Conseil ne se réunit que temporairement, on peut nettement conclure qu'il ne peut s'agir là que des instructions fondamentales et indiquant la marche à suivre. »

Comme nous l'avons déjà dit, dans l'espace de temps qui sépare deux sessions, les rapports entre le Président et le Directeur sont assurés par certains droits confiés au premier, soit par le Règlement <sup>(21)</sup>, soit par des décisions du Conseil d'administration, aux termes desquelles, « sous réserves des droits accordés au Directeur par la treizième partie » contrôle l'observation de la treizième partie du Traité de Versailles ainsi que les décisions du Conseil d'administration et de la Conférence s'il y a lieu. Les droits que le Conseil peut octroyer au Président pour l'intervalle des deux sessions sont relatifs à la signature de certaines pièces ou à la délivrance de visa de prise de recon-

---

(21) Art. 2, al. 7, du Règlement du C. A. du B. I. T.

naissance. Le Directeur du B. I. T., chaque semaine, lui adresse un rapport <sup>(22)</sup> (comme on l'appelle au B. I. T. : « le rapport du mercredi ») qui met au courant le Président des faits les plus importants qui sont survenus dans l'exercice de ses fonctions.

Le Président est instruit par le Directeur sans retard de tous les événements qui pourraient exiger son intervention de telle sorte que, dans les limites de sa compétence, il puisse prendre toutes les mesures nécessaires. Il se tient au courant des divers travaux exécutés par les différentes sections de l'organisation et convoque, quand il le juge nécessaire, la Commission du budget <sup>(23)</sup>. Les droits que le Conseil d'administration confie à son Président ne pourraient être autre chose que l'exercice d'un contrôle sur l'organisation. Etant donné que, d'après l'article 394, le Directeur du B. I. T. dirige l'organisation et est responsable vis-à-vis du Conseil d'administration, il s'ensuit que le dit contrôle de la part du Conseil ne s'exerce directement qu'à l'égard du Directeur, lequel, de son côté, surveille le personnel du Bureau et donne toutes les instructions.

En conclusion, nous pouvons dire que les pouvoirs du Président du Conseil du B. I. T., ainsi que ceux du Directeur du B. I. T. sont plus nettement déterminés que les pouvoirs du Président du Conseil de la S. D. N. Cela tient au caractère plutôt législatif du Bureau international du travail et au caractère nettement

---

(22) Al. 6, art. 2, du Règlement du C. A. du B. I. T.

(23) Règlement du C. A. du B. I. T., al. 7 de l'art. 2.

politico-diplomatique de la présidence du Conseil de la S. D. N.

Toutes les différences qu'il peut y avoir entre ces deux postes proviennent de là. Les interventions du Président de la S. D. N. auprès des différents Gouvernements sont d'ordre politique et intéressant la paix le plus souvent, tandis que celles intéressant les autres buts que la S. D. N. poursuit sont rares. D'ailleurs le Président n'intervient lui-même que dans les cas où il y a urgence d'intervenir, la paix des peuples pouvant être en danger.

Au B. I. T., il n'y a pas des cas d'urgence où le Président du Conseil d'administration de celui-ci doit agir vite. Le B. I. T., cheville ouvrière de la législation internationale du travail, avec tendance à l'universalité, doit veiller sur l'exécution des engagements des Etats pour la mise au point des législations ouvrières nationales, conformément aux conventions votées par la Conférence tous les ans. Si un Etat ne se conforme pas, il y a toute une procédure prévue par le Traité de Versailles. La compétence internationale, pour la surveillance auprès des Gouvernements, en ce qui concerne l'application des conventions, incombe au Directeur du B. I. T., qui est chef de l'organe permanent du Bureau international du travail. Grâce à ses fréquents voyages dans les différents pays, où il a pu, personnellement, constater l'application des conventions, le Directeur du Bureau a contribué énormément au développement rapide du nouveau droit international du travail. En effet, dans le nouveau droit international du travail,

on voit les souverainetés nationales faire davantage de concessions que dans le droit international public et privé.

Les nouvelles idées de solidarité ont trouvé là un champ plus fertile que celui de la politique internationale où l'égoïsme continue à faire ses ravages au détriment du bien commun de l'humanité.

#### SECTION IV

##### Le Président du Conseil et la Commission d'études pour l'Union européenne.

Nous serions en pleine anticipation si nous cherchions à faire une comparaison entre le Président du Conseil et le Président d'une confédération européenne<sup>(24)</sup>, telle que l'avait conçue M. Briand dans ses projets présentés et adoptés par les Etats européens en 1929.

Comme le disait M. Ernest Bovet, professeur à Lausanne<sup>(25)</sup>, on peut imaginer le passé d'une institution politique, mais on ne peut pas prévoir la forme future de celle-ci. Nous nous contenterons de comparer les fonctions du Président du Conseil avec celles du Président de la Commission d'étude pour l'union européenne, car en disant plus haut que les Etats ont adopté les projets de M. Briand pour une union européenne, ce ne sont pas des projets concrets qu'ils ont adoptés, mais l'idée d'une union européenne.

---

(24) Sur la Fédération européenne, voir l'ouvrage de M. R. Mangin, agrégé d'histoire, *Les Etats Fédérés d'Europe*, U. J. E., Genève, 1931.

(25) *Les origines de la S. D. N.*, conférence faite au cours d'été sur la S. D. N., Genève, 1931.

C'est la X<sup>e</sup> Assemblée de la Société des Nations, nommée par certains auteurs « l'Assemblée de la confédération européenne » <sup>(26)</sup>, qui a décidé la création d'un comité européen qui aurait pour but de chercher les moyens d'arriver à une union européenne dans le cadre de la Société des Nations. Ce Comité se réunit une fois par an. Dans cette réunion, il étudie les résultats obtenus pendant l'année dans le chemin d'une union économique, car ce que prévoyait M. Briand dans ce projet était une union économique des Etats européens ainsi que la possibilité de donner éventuellement à cette union une tâche d'ordre politique. D'ailleurs, M. Briand, dans ses discours où il défendait son projet, disait que l'obtention de résultats, et surtout en matière économique, exige des décisions gouvernementales; or les décisions gouvernementales sont des décisions politiques.

« L'Union européenne, dont M. Briand, avec son sens d'homme d'Etat, conçoit la nécessité de façon plus aiguë sans doute que l'opinion publique des pays intéressés, paraît devoir répondre d'abord à une solidarité économique... Mais il semble que M. Briand ait conçu pour l'organisation intereuropéenne un but de solidarité spécifiquement politique : le maintien de la sécurité dans certaines circonstances graves. » <sup>(27)</sup>.

Les pouvoirs du Président de la Commission sont assez limités comme ceux d'une commission internationale qui a des buts précis et déterminés. Dans la

---

(26) *L'Europe Nouvelle*, 28 sept. 1929, p. 1279.

(27) M. Georges Scelle, *Anticipations d'ordre juridique sur l'éven-*

dernière session de 1931 <sup>(28)</sup> de la Commission d'étude pour l'union européenne, dont le Président était M. Briand, une fois de plus, il ressort des travaux de la commission que son rôle serait de rechercher les moyens par lesquels on pourrait arriver à l'union économique d'abord et politique ensuite des Etats européens et d'en rendre compte à la réunion annuelle. Cette commission est composée des représentants de toutes les branches de la vie politique et économique, principalement des nations européennes. Elle est divisée en différents comités et sous-comités, dont l'explication sur leur fonctionnement serait hors de notre sujet. Quant aux résultats que cette commission peut espérer obtenir, nous ne pouvons nullement les prévoir, étant donné les grands changements qui se produisent de nos jours dans la vie économique et politique des Etats.

« La pratique, avec ses tâtonnements journaliers, permettra seule de préciser les lignes architecturales d'un édifice dont les hommes d'Etat responsables n'ont pas encore ébauché le plan. » <sup>(29)</sup>.

Avec beaucoup moins d'espoirs malheureusement, nous pouvons dire autant de la Conférence balkanique, qui a lieu tous les ans. Notre profond désir est qu'il en soit autrement <sup>(30)</sup>.

---

tuel fédéralisme européen, article inséré dans *l'Europe Nouvelle* du 28 sept. 1929, p. 1296.

(28) Cette session a eu lieu à Genève le 15 mai 1931.

(29) *Europe Nouvelle*, 28 sept. 1929, p. 1298, article cité de M. G. Scelle.

(30) Cette session a eu lieu en 1931 à Constantinople. Son but était : « La Confédération balkanique ».

## CHAPITRE III

### ESSAI D'UNE DETERMINATION DE LA CONDITION JURIDIQUE DU PRESIDENT DU CONSEIL DE LA SOCIETE DES NATIONS

---

La condition juridique du Président du Conseil est très difficile à déterminer dans l'état de la présidence actuelle. Elle dépend de la nature juridique qu'on attribue à la Société elle-même.

M. Ch. Rousseau, avec raison, affirme :

« S'il est relativement aisé de fixer l'étendue générale de la compétence de la Société des Nations dans le règlement des litiges internationaux, il est beaucoup plus difficile de déterminer la nature juridique de cette compétence. Il est, en tout cas, infiniment plus facile d'indiquer ce qu'elle n'est pas que de dire ce qu'elle est. Cela tient, pour une large part, à l'origine récente de la Société des Nations, qui n'a pas de précédents dans l'ordre international et que l'on ne peut ramener à une institution-type; cela tient aussi à ce que l'évolution de la Société des Nations est à peine commencée et qu'elle viendra nécessaire-

ment réagir sur l'interprétation donnée par les premiers commentateurs du Pacte. » (1).

Nous allons voir quelle est l'opinion de la doctrine en ce qui concerne la nature juridique de la S. D. N., ainsi que celle des hommes de la politique internationale.

La doctrine et ces derniers sont unanimes pour déclarer que la S. D. N., tout d'abord, n'est pas un super-Etat et n'a pas cette tendance (2). La Société des Nations serait, d'après certains auteurs, principalement des auteurs allemands, une confédération d'Etats (3). La doctrine française, à l'exception de M. le Professeur Redslob, de la Faculté de Strasbourg, qui se rattache à la doctrine allemande, n'attribue pas cette nature à la S. D. N. (4).

» Aucun sur-Etat, aucun Etat des Etats n'a été superposé aux entités naturelles qui se sont dégagées au cours des siècles et dont le traité de paix en a d'ailleurs reconstitué plusieurs. Bien mieux, le Pacte a prévu la génération spontanée d'Etats nouveaux et leur a donné les moyens de se développer, sous une tutelle contrôlée, et d'accéder à l'indépendance par des voies pacifiques. Repoussant la chimère d'une fédération universelle, on n'a institué ni pouvoir lé-

---

(1) M. Charles Rousseau, chargé de cours à la Faculté de droit de Bordeaux, *La compétence de la S. D. N.*, thèse Paris, 1927, p. 8.

(2) M. Léon Bourgeois, *L'œuvre de la S. D. N.*, Payot, 1923; M. Georges Scelle, *L'élaboration du Pacte dans les origines et l'œuvre de la S. D. N.*, p. 65-67.

(3) Schücking et Wehberg, *op. cit.*, p. 103 et s.

(4) *Théorie de la S. D. N.*

gislatif ni pouvoir exécutif proprement dit. La législation internationale continuera d'être laissée à l'initiative des Etats, tout en étant étudiée, améliorée, proposée même s'il est utile, par l'Assemblée... » (5).

La S. D. N. n'est pas un super-Etat parce qu'elle laisse entière la souveraineté des Etats, et uniquement pour cela. Telle est l'opinion de certains auteurs et particulièrement de M. Léon Bourgeois, qui, dans son ouvrage : *L'œuvre de la Société des Nations*, dit :

« Il n'y a rien là qui puisse être comparé à une sorte de gouvernement. La Société n'est pas, ne peut pas être un sur-Etat; elle est une association entre les nations souveraines formée en vue de certains intérêts communs clairement fixés. » (6).

Pour M. Le Fur, la Société des Nations « n'est pas un super-Etat et ne revendique aucunement pour elle une souveraineté universelle » (7).

Pour M. Rougier, professeur à la Faculté de Lausanne, la Société des Nations « n'est ni un Etat simple, ni un Etat fédératif, ni même un super-Etat » (8).

MM. Schucking et Wehberg (9) disent que la S. D. N. n'est pas elle-même un Etat, car le critérium princi-

---

(5) Georges Scelle, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec les traités de paix*, p. 371.

(6) P. 39.

(7) *Races, Nationalités, Etats*, p. 1.

(8) *La 1<sup>re</sup> Assemblée de la S. D. N.*, p. 200.

(9) *Op. cit.*, p. 103 (paragraphe : « Die Reststellung des Völkerbundes im öffentlichen Recht »).

pal d'un Etat, à savoir la souveraineté originelle (die ursprüngliche Herrs chermacht), fait défaut. D'autre part, si les Etats se sont mis en association par le seul fait que cette organisation repose sur leur assentiment libre et public, leur souveraineté reste intacte.

M. Hoijer, dans la préface de son ouvrage : *Le Pacte de la Société des Nations* (1 vol. in-8°, Paris, Editions Spès), écrit :

« Quoi qu'on en dise, la Société des Nations n'est pas un Etat, un Etat superposé aux autres Etats qui la composent et distinct de ces Etats; ce n'est pas une confédération d'Etats, ce n'est pas un Etat fédéral, ce n'est pas un super-Etat. Les éléments essentiels qui servent à qualifier et à définir l'Etat dans l'ordre international lui font complètement défaut. La Société des Nations n'a pas de territoire, elle n'a pas de population et de sujets; elle n'a pas de drapeau, elle n'a pas encore d'armée, elle n'a même pas de nom; et si elle possède un journal officiel, elle n'a pas à sa tête, comme tous les Etats de forme traditionnelle, une autorité investie d'une compétence générale et obligatoire, un pouvoir législatif, un pouvoir exécutif, capables de commander et de se faire obéir <sup>(10)</sup>.

La S. D. N., pour M. Fauchille <sup>(11)</sup>, « est plus qu'une simple alliance entre Etats, mais moins qu'un super-Etat ou qu'une confédération d'Etats » <sup>(12)</sup>.

---

(10) M. Hoijer, *Le Pacte de la S. D. N.*, p. xii.

(11) *Traité de droit international public*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, Rousseau, 1921, t. I, 1<sup>re</sup> partie (Paix), p. 213.

(12) La nature d'une confédération d'Etats est déterminée par

Dans toutes ces citations, on voit que la doctrine est d'accord sur le point de savoir si la S. D. N. n'est pas un super-Etat et pourquoi elle ne l'est pas. Mais

---

les auteurs de différentes manières, que l'on peut ramener à deux systèmes.

D'après le premier système, la confédération n'est pas un Etat; elle n'a même pas la personnalité morale. La confédération serait un simple *vinculum juris* entre Etats souverains. Il y aurait un simple « rapport de droit ». La confédération en elle-même n'aurait pas de droits propres; elle n'agirait qu'au nom et par délégation des Etats confédérés.

D'après le second système, la confédération a une personnalité internationale, mais ne possède pas le caractère d'Etat. Il n'y a que ses membres qui possèdent cette personnalité, mais ont aussi le caractère d'Etat. La confédération serait donc une association d'Etats reposant sur une base contractuelle, sur un traité ou sur un pacte.

Pour M. Fauchille (*Traité de droit international*, 1 vol., p. 241), la confédération d'Etats est une association, plus politique que juridique, d'Etats indépendants, qui ne reconnaissent pas une autorité souveraine à la fois supérieure et suprême. La confédération d'Etat est un composé d'Etats beaucoup plus qu'un Etat composé. Chaque Etat conserve son autonomie, son indépendance, la jouissance et l'exercice de la souveraineté, tant intérieure qu'extérieure. Chaque Etat conserve séparément envers les autres puissances ses droits internationaux. Les Etats confédérés jouissent à l'extérieur du droit d'entretenir des relations diplomatiques spéciales avec les autres nations.

Chaque Etat a le droit de faire la guerre pour son propre compte sans engager les autres Etats de la confédération ou la confédération elle-même. S'il fait la guerre à un autre Etat de la confédération, il n'y a pas lieu de parler de guerre civile, mais bien de guerre internationale.

Seulement, un pacte fondamental, celui qui sert de base à l'association, autorise le recours à certaines mesures communes et d'intérêt général, mesures qui seront prises et ordonnées par l'organe de l'association : *comité ou diète*.

Cet organe prend des mesures communes, chacun des confédérés est astreint à leur observance, mais leur exécution ne peut être assurée sur le territoire de chaque Etat que par le gouvernement local de celui-ci, en vertu de son autorité propre.

Cette situation complexe de la confédération entraîne la coexistence des deux souverainetés internationales indépendantes : celle

il y a d'autres auteurs qui prétendent que la S. D. N. serait une confédération d'Etats.

M. Redslob, de la Faculté de Strasbourg, tout en reconnaissant des éléments nouveaux dans l'organisme de la S. D. N., soutient la thèse d'une Confédération d'Etats. Et avant d'y venir, il dit dans son ouvrage : *Théorie de la S. D. N.* (p. 23) :

« La Société des Nations n'est pas un Etat, parce qu'elle n'est pas ressentie comme telle par les peuples. »

Et plus loin, nous lisons dans le même ouvrage :

« Considérons enfin que la Société des Nations possède des rouages, tels que le Conseil et l'Assemblée, qui fonctionnent pour elle seule et qui lui permettent de vouloir et d'agir par ses propres moyens, et nous reconnaitrons que l'édifice de Genève a tous les traits distinctifs d'une confédération d'Etats. » (13).

Comme arguments auxiliaires, l'auteur de la *Théorie de la S. D. N.* invoque : la dénonciation, l'adhésion et le traité de la paix, organe interprète et organe créateur.

Expliquons ces arguments.

---

de chaque Etat en particulier et celle du corps fédéral formé par l'Assemblée des représentants des Etats confédérés.

On peut dire que dans la confédération chacun des confédérés garde sa pleine souveraineté intérieure et extérieure sur un nombre limité de points, qui sont remis au pouvoir confédéral.

Dans l'histoire, il y a eu trois cas de confédération d'Etats : les Etats-Unis de l'Amérique du Nord ont été en véritable confédération entre 1776 et 1787, la Confédération germanique de 1815 à 1866, et la Suisse jusqu'en 1848 (V. p. 97-103).

(13) Robert Redslob, *Théorie de la S. D. N.*, p. 23.

La S. D. N. est une confédération parce que son caractère psychologique et sa structure nous le prouvent.

« La preuve que la Ligue d'après guerre est une confédération d'Etat nous a été fournie par son caractère psychologique et sa structure... »

« Calhoun, le théoricien de la Sécession, lors de la guerre civile nord-américaine, va jusqu'à prétendre que chaque Etat sociétaire d'une confédération a un droit absolu de se détacher de l'ensemble, et sans qu'il ait besoin de donner aucune justification de cet acte. » (14).

C'est l'argument de la dénonciation.

Le second argument serait celui-ci : l'adhésion à la S. D. N. :

« Un Etat particulier ne peut entrer dans un Etat fédéral que s'il modifie sa constitution...

» Nous aurons vite fait de nous apercevoir que la Maison de Genève a été fondée sans que, dans l'ensemble des Etats participants, des actes constitutionnels lui aient fait cortège. » (15).

Et enfin, troisième argument auxiliaire : l'organe interprète et l'organe créateur.

« Nous avons dit que la Société des Nations n'est pas un Etat, mais un traité. Nous avons dérivé cette thèse de la principale source à laquelle nous devons remonter pour établir une vérité de ce genre. Nous avons considéré la disposition psychologique des peu-

---

(14) Robert Redslob, *Théorie de la S. D. N.*, p. 24 et s.

(15) Id., *ibid.*, p. 28.

ples qui forment la substance de la Société des Nations, et nous avons reconnu que cet état d'esprit n'est pas de ceux qui étayaient une maîtrise, une action dominatrice. Il fallait en déduire que la Ligue de 1920 est un lien qui se noue entre pairs; en d'autres termes, il fallait conclure qu'elle est un traité, rien de plus » (16).

Nous ne pouvons pas admettre la thèse que la S. D. N. est une confédération. La S. D. N., comme nous l'avons dit déjà, est d'un cadre beaucoup plus vaste qu'une confédération. Quant à la question de savoir si la S. D. N. est un super-Etat, la doctrine est unanime à déclarer que non. Les hommes politiques sont du même avis. Voici celui de Sir Austen Chamberlain, qu'il a émis dans un discours au Guildhal, le 26 mars 1926 :

« La Société des Nations n'est pas un super-Etat, et quiconque essaierait d'en faire un super-Etat la détruirait. La Société est une assemblée de puissances, dont chacune conserve son propre droit de souverain. »

M. Léon Bourgeois, dans son ouvrage : *L'œuvre de la S. D. N.*, s'exprime ainsi :

« La Société des Nations n'est pas un super-Etat. Elle ne cherche pas à constituer un gouvernement supérieur aux gouvernements nationaux, auxquels elle n'entend, en aucun cas, imposer sa volonté particulière. Ce sont les volontés communes des divers Etats souverains dont elle a la charge d'assurer, dans les

---

(16) Id., *ibid.*, p. 234.

limites du Pacte, la pacifique et régulière exécution (17). Nous ne portons atteinte et nous ne voulons porter atteinte à la souveraineté politique d'aucun Etat, d'aucune nation... Nous ne cherchons à établir aucune souveraineté sur la souveraineté politique de chacun des Etats qui sont associés ici (18). La Société des Nations n'est ni un Etat, ni, à plus forte raison, un super-Etat. » (19).

Les projets du Pacte sont aussi catégoriques sur la nature de la S.D.N. :

« Il n'est pas question de faire de la « Société des Nations » un sur-Etat ni même une confédération. Le respect de la souveraineté des Etats, la diversité des traditions nationales, celle des conceptions politiques et juridiques, l'antinomie des systèmes administratifs, l'opposition des intérêts économiques écartent l'idée d'une telle création. Mais l'opinion des peuples libres serait déçue si de la crise actuelle ne sortait pas l'institution d'un organe international capable de contribuer, par une vigilance constante et une autorité suffisante, au maintien de la paix.

» Conformément à l'exposé des principes adoptés par la commission le 18 janvier, cet organe, constitué sous la forme d'un Conseil international, tire son autorité de l'engagement réciproque pris par chacune des nations associées d'user avec les autres de sa puissance économique, maritime et militaire, contre toute nation contrevenant au Pacte social.

---

(17) Léon Bourgeois, *L'œuvre de la S. D. N.*, p. 78.

(18) Id., *ibid.*, p. 107.

(19) Id., *ibid.*, p. 429.

» La mission de ce Conseil est de rechercher et d'employer tous les moyens pour éviter les conflits internationaux... » (20).

Comme nous l'avons dit dans les pages précédentes, la Société des Nations n'est pas une confédération, mais c'est une institution *sui generis*, et nous dirons avec M. Charles Rousseau « qu'elle est une organisation politique inouïe, exceptionnelle, et que c'est une grosse faute de logique que de ramener à un type connu ou que de vouloir à toute force l'enserrer dans les cadres traditionnels du droit public. » (21).

Nous ajouterons que tout en restant une organisation politique, la S. D. N., depuis quelques années, ne reste pas exclusivement dans le terrain politique, et que l'organisation économique du monde devient une des principales occupations de l'institution de Genève.

M. Rougier se prononce ainsi sur la nature juridique de la Société : « La Société des Nations est une institution *sui generis*, elle est une organisation nouvelle débordant les cadres de droit constitutionnel comme ceux de droit international et dont les formes ne se dessineront que progressivement. » (22).

La Société des Nations étant une institution *sui generis*, le Président du Conseil, organe exécutif, se trouve dans une condition juridique exceptionnelle,

---

(20) Projets de pacte, textes adoptés par la Commission française le 8 juin 1918.

(21) *Op. cit.*, p. 17.

(22) *Op. cit.*, p. 198.

autant que l'institution qu'il préside. Avant l'existence de la S. D. N., il n'y avait pas d'institution à caractère neutre et universel (quoique cette universalité est loin d'être encore bien absolue); une organisation si large et si complexe n'était même pas prévue par les auteurs du Pacte.

Nous avons vu quels sont les pouvoirs du Président d'après le Pacte. Le Pacte contient des lacunes à ce sujet. Ces lacunes ont été comblées, pour une part, par la pratique, qui, comme dans le droit interne, suivant l'évolution d'une institution, donne des pouvoirs à tout organe directeur d'une institution. Mais, d'autre part, ces pouvoirs, même institués par la pratique, ne pourront pas être bien déterminés tant qu'il n'y aura pas une réglementation des devoirs et des droits du Président du Conseil, comme l'avait remarqué M. Briand en 1928, à l'occasion de l'incident de Szent-Gotthard.

Ayant également examiné les pouvoirs du Président d'après le règlement interne du Conseil, nous pouvons ramener ces pouvoirs à l'énumération suivante : le Président du Conseil convoque les réunions de l'Assemblée par les soins du Secrétaire général de la Société, donne son approbation à l'ordre du jour pour chaque session, assure provisoirement la présidence de l'Assemblée jusqu'à l'élection du président définitif de celle-ci, nomme les rapporteurs qui n'ont pas été nommés par le Conseil. Mais le Président du Conseil de la S. D. N. n'a pas le droit de nommer les fonctionnaires du secrétariat; c'est le Secrétaire géné-

ral qui a toute la responsabilité du Secrétariat, et c'est lui qui choisit ses fonctionnaires. Est-ce que le Président de la S. D. N. peut être considéré comme un fonctionnaire international? Sa fonction ne correspond pas à la définition que nous adoptons sur le fonctionnaire international <sup>(23)</sup> :

« Est fonctionnaire international tout individu chargé par les représentants de plusieurs Etats ou par un organisme agissant en leur nom, à la suite d'un accord interétatique et sous le contrôle des uns ou de l'autre, d'exercer, en étant soumis à des règles juridiques spéciales, d'une façon continue et exclusive, des fonctions dans l'intérêt de l'ensemble des Etats en question. »

Le Président n'est pas un fonctionnaire de la S. D. N. parce qu'il n'appartient pas exclusivement au service de la S. D. N., comme, par exemple, le sont le Secrétaire général et le Directeur du B. I. T. M. A. Thomas, le jour de sa nomination au titre de Directeur, a quitté la vie politique et s'est sacrifié à sa nouvelle fonction avec le zèle d'un véritable apôtre. Au B. I. T., la fonction du directeur n'est pas attribuée à un Etat membre de la S. D. N., mais à une personnalité choisie pour diriger l'institution, comme l'est le Secrétaire général pour le Secrétariat. Cependant, il en est autrement au Conseil de la S. D. N., où le poste de Président est affecté à un Etat. Nous avons vu qu'il n'y a que quelques Etats

---

(23) Mlle S. Basdevant, *Les fonctionnaires internationaux*, thèse Paris, 1930, p. 53.

qui sont membres du Conseil. La Présidence de celui-ci s'établissant par roulement, d'après la décision du 18 décembre 1920, c'est depuis cette date que la présidence n'appartient pas à une personnalité déléguée au Conseil, mais à un Etat membre de celui-ci. Cet Etat se fait représenter au Conseil par un membre de sa délégation auprès de la S. D. N. et qui préside le Conseil en son nom. Nous croyons que la meilleure solution, pour assurer une activité efficace à la présidence du Conseil, serait de revenir à l'ancien système, où le Conseil choisit lui-même son Président, étant donné que l'*intuitus personae* est un élément très important pour l'autorité du Président.

Ainsi que nous l'avons dit plus haut, le Président n'est pas un fonctionnaire international. M. Rougier <sup>(24)</sup> note très justement que les fonctionnaires internationaux employés au Secrétariat ne sont pas des fonctionnaires d'un Etat déterminé et que les gouvernements les ignorent officiellement. Relevant d'une autorité internationale, servant des buts internationaux, rétribués sur des fonds internationaux, ils sont en quelque sorte dénationalisés. Il déclare qu'on ne peut les comparer aux délégués du Conseil ou à ceux de l'Assemblée.

Donc, le Président du Conseil, étant un délégué, ne peut pas être considéré comme un fonctionnaire international. D'ailleurs, la fonction de Président est honorifique et le Président n'a pas des obligations de

---

(24) *Op. cit.*, p. 273.

résidence à Genève comme les ont les fonctionnaires au service de la S.D.N. ou de la Cour permanente de justice internationale.

Notre avis est que la durée du mandat du Président du Conseil devrait être beaucoup plus longue qu'elle n'est actuellement et que la tendance de la présidence devrait être vers le fonctionnariat international. Le Président, le jour où il serait élu par ses collègues, délégués des différents Etats, devrait cesser d'être un représentant d'un Etat et se consacrer exclusivement à la Présidence du Conseil pour en assurer la permanence.

Donc le Président du Conseil, de nos jours, n'est pas un fonctionnaire international. Son activité est dédoublée, étant obligé, d'un côté, d'assurer la Présidence du Conseil, et d'un autre côté, de représenter et défendre les intérêts du pays dont il est le délégué.

Pouvons-nous le considérer comme un gouvernant? Etant donné que la S.D.N. n'est pas un super-Etat et ne possède pas de souveraineté, pouvons-nous parler d'un gouvernement? Pourtant, le Conseil est le gouvernement de la S.D.N., comme le dit M. Georges Scelle<sup>(25)</sup>.

« Quant au gouvernement de la Société, c'est un Conseil politique dont toute la force morale et matérielle réside en sa sagesse et dans son harmonie.

» Ainsi n'y a-t-il ni Etat fédéral, ni même confédération d'Etats, puisque les organes institués n'ont

---

(25) Georges Scelle, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec les traités de paix*, p. 371.

reçu ni constitutionnellement, ni même conventionnellement, une compétence obligatoire générale.

» Chaque membre de la ligue reste, nous y avons insisté à plusieurs reprises, le maître de ses décisions et le juge de ses devoirs contractuels. Il ne subit que la pression même de la solidarité qui l'enserme, mais le Pacte est conçu de façon que cette solidarité s'impose à lui par la force de l'évidence et la conscience du risque qu'il court en la violant... »

---

## CONCLUSION

---

Ayant terminé notre étude sur le Président du Conseil de la S.D.N., nous allons chercher quelles sont les conclusions que nous pouvons en tirer.

Nous avons vu à quoi se bornait le rôle du Président du Conseil, les lacunes du Pacte sur ses pouvoirs, et nous avons vu également que tous ses pouvoirs sont, pour la plupart, des pouvoirs par délégation du Conseil.

Cependant, il ne faut pas exagérer la portée du silence du Pacte. Les pouvoirs du Président, ainsi que les pouvoirs des gouvernants en droit public interne, n'ont pas été déterminés par un texte, au début de l'existence de l'Etat. C'est l'évolution même d'une institution où la vie exige l'établissement d'un nombre de règles, pour le bon fonctionnement de l'institution, règles qui viennent s'établir par la nécessité d'un bon fonctionnement, d'un rendement, qui fixe petit à petit ces pouvoirs.

Il serait trop abstrait de chercher à déterminer quelle sera la situation juridique du Président dans l'avenir. « Le droit se fonde sur les faits », dit M. Charles Rousseau <sup>(1)</sup>, et « que les formules juridiques créées pour assurer le jeu des relations d'ordre

---

(1) *Op. cit.*, p. 303.

matériel deviendraient vite de vaines spéculations de l'esprit si elles ne trouvaient pas d'application pratique ».

D'ailleurs, en droit international, et surtout en ce qui concerne la S.D.N., la plupart des théories qui cherchaient à prévoir les règles par lesquelles se régirait la S.D.N. sont restées en dehors du cadre de la pratique.

Un fait dans la vie internationale est suffisant quelquefois pour faire échouer toutes les prévisions. Prenons comme exemple la Conférence du désarmement qui, en ce moment, continue à tenir ses assises à Genève. Supposons que le projet français présenté par M. Tardieu, le 2 février, sur la reconstitution de la S.D.N. et la création d'une armée internationale réussit. Pouvons-nous prévoir quelle serait à ce moment la situation juridique du Président du Conseil en présence d'un état-major international qui, nécessairement, serait créé. Aura-t-il le droit de disposer de l'armée, seulement dans le but où la S.D.N. l'a créée, comme par exemple le Président d'un Etat fédéral peut le faire aujourd'hui.

Et, pourtant, dans les cas nécessitant l'intervention urgente du Président, dans l'attente de convoquer le Conseil, il devrait avoir ce droit pour assurer des mesures conservatoires et éviter des conflits entre les Nations par l'application de l'article 16 du Pacte (2).

---

(2) « Il n'est pas exact de dire que l'article 16 cherche à garantir la paix par la force. En organisant des sanctions contre le perturbateur de l'ordre international, il poursuit avant tout un effet d'in

Suivant l'évolution dans l'organisation des pouvoirs dans le droit public interne, nous estimons que les tendances de la présidence en exercice du Conseil iront vers une séparation de pouvoirs, où nous verrons que le Président deviendra un organe distinct du Conseil et de l'Assemblée, mais toujours dépendant du Conseil, qui est l'ébauche du pouvoir exécutif de la S.D.N.

La pratique, depuis l'initiative de M. Briand, nous donne des preuves suffisantes malgré les échecs de certaines interventions.

Les pouvoirs du Président sont de caractère politique, le Conseil même n'ayant pas une compétence juridictionnelle, mais purement politique, malgré les expressions fausses employées dans la pratique, notamment « juridiction du Conseil ».

Y a-t-il besoin d'une réglementation? Oui, le besoin s'en fait sentir, les cas d'intervention du Président s'étant accrus depuis 1925.

Faut-il craindre l'agrandissement éventuel des pouvoirs du Président?

Personnellement, le Président doit être un « homme international », sans tendance vers un césarisme quel qu'il soit; mais, pour cela, il faudrait modifier le

---

timidation, dans l'espoir que la crainte de la défaite sera, pour les Etats tentés de recourir à la violence, le commencement de la sagesse.

Si malgré tout la guerre éclate, l'application des sanctions est destinée moins à punir l'agresseur qu'à le mettre hors d'état de prolonger la lutte. » (*Europe nouvelle*, 28 sept. 1928, p. 1314, Commentaire pratique des principales dispositions du Pacte de la S.D.N., auteur anonyme.)

système actuel de roulement pour la présidence du Conseil. Il faudrait revenir au système d'élection du président, auquel le Conseil a renoncé en 1920. C'est le meilleur système pour le choix d'un homme capable de remplir les fonctions nécessaires au chef de cette institution. Mais il faudrait pour cela que la Société des Nations cesse d'être une société de gouvernements et devienne une véritable société des nations. C'est avec raison que M. Georges Scelle dit :

« Pour le présent ou le futur immédiat, la démocratisation doit consister à donner aux nations le contrôle de leur représentation dans les organes de la Société, dans le Conseil et l'Assemblée. Il faut que les délégués soient vraiment ceux des peuples, et non une émanation directe des gouvernements, ce qui ferait des diplomates trop enclins à s'en tenir aux formules périmées et aux mesures politiques douteuses de diplomaties de carrière. » (3).

En terminant, nous répétons que le Président du Conseil de la Société des Nations constitue la permanence du Conseil, et même avec tendance de devenir un organe distinct, avec un pouvoir exécutif dépendant du Conseil, et, dans ce cas, nous pouvons appliquer la phrase de l'éminent doyen de notre Faculté, M. Duguit : « L'intervention du pouvoir exécutif est continu à la différence de celle du pouvoir législatif. L'exécutif agit pour le présent, et comme il est chargé d'assurer la vie de la nation (nous pouvons dire ici

---

(3) G. Scelle, *Le Pacte des nations et les traités de paix*, p. 374 .

la vie de la S.D.N.) son intervention est, par moment, comme cette vie elle-même. » (4).

Mais le Président est dans un cas de dédoublement fonctionnel, cas traité par M. Georges Scelle dans le *Droit des gens*.

Il est en même temps que Président du Conseil le ministre des Affaires étrangères de tel ou tel Etat, un ambassadeur, etc.

Mais cela n'a pas empêché certains Présidents à la conscience internationale, élément nécessaire à chaque homme politique représentant d'une nation à Genève, de mettre au profit de la paix toute leur activité.

---

(4) *L'Etat*, t. I, p. 117.

VU, *Le Doyen*,  
J.-G. FERRON.

VU, BON A IMPRIMER :  
*Le Président*,  
R. POPLAWSKI.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :  
Bordeaux, le 7 juin 1932.  
Pour le Recteur de l'Académie :  
*Le Doyen délégué*,  
C. SIGALAS.

Les visas exigés par les règlements ne sont donnés qu'au point de vue de l'ordre public et des bonnes mœurs (Délibération de la Faculté du 12 août 1879.)

---



# ANNEXES

Tableau chronologique indiquant les noms des Présidents  
du Conseil de la S. D. N., depuis sa création jusqu'à 1932 (1).

| SESSION | NOM<br>du<br>PRÉSIDENT  | PAYS ou ÉTAT<br>qu'il<br>REPRÉSENTE | ANNÉE | DATE<br>DE LA SESSION | VILLE<br>OU ELLE<br>A EU LIEU |
|---------|-------------------------|-------------------------------------|-------|-----------------------|-------------------------------|
| 1       | M. Léon Bourgeois.      | France.                             | 1920  | 16 janvier.           | Paris.                        |
| 2       | Lord Balfour.           | Angleterre.                         | —     | 11-13 février.        | Londres.                      |
| 3       | M. Léon Bourgeois.      | France.                             | —     | 12-13 mars.           | Paris.                        |
| 4       | M. Léon Bourgeois.      | —                                   | —     | 9-11 avril.           | —                             |
| 5       | M. Tittoni.             | Italie.                             | —     | 14-19 mai.            | Rome.                         |
| 6       | Lord Curzon.            | Angleterre.                         | —     | 14-16 juin.           | Londres.                      |
| 7       | Lord Balfour.           | —                                   | —     | 9-12 juillet.         | —                             |
| 8       | M. Quinones de Léon.    | Espagne.                            | —     | 30 juillet 5 août.    | St. Sébastien.                |
| 9       | M. Léon Bourgeois.      | France.                             | —     | 16-20 septembre.      | Paris.                        |
| 10      | M. Paul Hymans.         | Belgique                            | —     | 20-28 octobre.        | Bruxelles.                    |
| 11      | M. Paul Hymans.         | —                                   | —     | 14 nov. 18 déc.       | Genève.                       |
| 12      | M. G. da Cunha.         | Brésil.                             | 1921  | 21 février 4 mars.    | Paris.                        |
| 13      | Vicomte Ishii.          | Japon.                              | —     | 17-26 juin.           | Genève.                       |
| 14      | M. Wéllington Koo.      | Chine.                              | —     | 30 août 12 sept.      | —                             |
| 15      | Vicomte Ishii.          | Japon.                              | —     | 28 sept. 12 octobre.  | —                             |
|         | Vicomte Ishii.          | —                                   | —     | 16-19 novembre.       | Paris.                        |
| 16      | M. Paul Hymans.         | Belgique.                           | 1922  | 10-14 janvier.        | Genève.                       |
| 17      | —                       | —                                   | —     | 24-28 mars.           | Paris.                        |
| 18      | M. Quinones de Léon.    | Espagne.                            | —     | 11-17 mai.            | Genève.                       |
| 19      | —                       | —                                   | —     | 17-24 juillet.        | Londres.                      |
| 20      | —                       | —                                   | —     | 31 août 4 octobre.    | Genève.                       |
| 21      | M. da Gama.             | Brésil.                             | —     | 31 août 4 octobre.    | —                             |
| 22      | M. da Gama.             | —                                   | —     | 31 août 4 octobre.    | —                             |
| 23      | M. R. Viviani.          | France.                             | 1923  | 15 janv. 3 février.   | Paris.                        |
| 24      | M. Edouard Wool.        | Angleterre.                         | —     | 17-23 avril.          | Genève.                       |
| 25      | M. A. Salandra.         | Italie.                             | —     | 2-7 juillet.          | Genève.                       |
| 26      | M. Adatci.              | Japon.                              | —     | 31 août 29 sept.      | Genève.                       |
| 27      | M. H. Branting.         | Suède.                              | —     | 10-20 décembre.       | Paris.                        |
| 28      | M. A. Guani.            | Uruguay.                            | 1924  | 10-15 mars.           | Genève.                       |
| 29      | M. Benès.]              | Tchécoslovaquie.                    | —     | 11-17 juillet.        | Genève.                       |
| 30      | M. Paul Hymans.         | Belgique.                           | —     | 29 août 3 sept.       | Genève.                       |
| 31      | —                       | Belgique.                           | —     | 27-31 octobre.        | Bruxelles.                    |
| 32      | M. de Mello-Franco.     | Brésil.                             | —     | 8-13 décembre.        | Rome.                         |
| 33      | Sir Austen Chamberlain. | Angleterre.                         | 1925  | 9-14 mars             | Genève.                       |
| 34      | M. Quinones de Leon.    | Espagne.                            | —     | 8-11 juin.            | Genève.                       |
| 35      | M. Painlevé.            | France.                             | —     | 2-28 septembre.       | Genève.                       |
| 36      | A. Briand.              | France.                             | —     | 26-30 octobre.        | Paris.                        |
| 37      | M. Scialoja.            | Italie.                             | —     | 7-16 décembre.        | Genève.                       |
| 38      | M. Garbasso             | Italie.                             | 1926  | 12 février.           | Genève.                       |
| 39      | M. Matsuda.             | Japon.                              | —     | 8-18 mars.            | —                             |
| 40      | A. Guani.               | Uruguay.                            | —     | 7-10 juillet.         | —                             |
| 41      | M. Benès.               | Tchécoslovaquie.                    | —     | 2-7 septembre.        | —                             |
| 42      | —                       | Tchécoslovaquie.                    | —     | 16-20 septembre.      | —                             |
| 43      | M. Vandervelde.         | Belgique.                           | —     | 6-11 décembre.        | —                             |

(1) Jusqu'à l'année 1923 nous avons emprunté les indications nécessaires pour préparer ce tableau au livre de M. Léon Bourgeois. L'œuvre de la S. D. N., Payot, Paris, 1923.

Pour le reste du tableau nous avons été obligé de rechercher dans les procès-verbaux du Conseil les dates et les noms des Présidents.

| SESSION | NOM<br>du<br>PRÉSIDENT       | PAYS ou ÉTAT<br>qu'il<br>REPRÉSENTE | ANNÉE | DATE<br>DE LA SESSION            | VILLE<br>OU LIEU<br>A EU LIEU |
|---------|------------------------------|-------------------------------------|-------|----------------------------------|-------------------------------|
| 44      | M. G. Stresemann.            | Allemagne.                          | 1927  | 7-12 mars.                       | Genève.                       |
| 45      | Sir Austen Chamberlain.      | Angleterre.                         | —     | 13-17 juillet.                   | —                             |
| 46      | M. Villegas.                 | Chili.                              | —     | 1-15 septembre.                  | —                             |
| 47      | M. Villegas.                 | —                                   | —     | 17-29 septembre.                 | —                             |
| 48      | M. Tcheng-Loh.               | Chine.                              | —     | 5-12 décembre.                   | —                             |
| 49      | M. Urrutia.                  | Colombie.                           | 1928  | 5-10 mars.                       | Genève.                       |
| 50      | M. Aguero y Bethancourt.     | Cuba.                               | —     | 4-9 juin.                        | —                             |
| 51      | M. H. Y. Procopé.            | Finlande.                           | —     | 30 août 8 septembre              | —                             |
| 52      | —                            | —                                   | —     | 12-26 septembre.                 | —                             |
| 53      | M. A. Briand.                | France.                             | —     | 10-15 décembre.                  | Lugano.                       |
| 54      | M. Vict. Scialoja.           | Italie.                             | 1929  | 4-9 mars.                        | Genève.                       |
| 55      | M. Adacti.                   | Japon.                              | —     | 10-15 juin.                      | Madrid.                       |
| 56      | M. Mohamed Alikhan Foroughi. | Perse.                              | —     | 30 août 6 septembre              | Genève.                       |
| 57      | —                            | —                                   | —     | 13-25 septembre.                 | —                             |
| 58      | M. Zaleski.                  | Pologne.                            | 1930  | 13-16 janvier.                   | Genève.                       |
| 59      | M. Marinkovitch.             | Yougoslavie.                        | —     | 12-15 mai.                       | —                             |
| 60      | M. Zumeta.                   | Venezuela.                          | —     | septembre.                       | —                             |
| 61      | —                            | —                                   | —     | —                                | —                             |
| 62      | M. Henderson.                | Angleterre.                         | 1931  | 19-24 janvier.                   | Genève.                       |
| 63      | M. Curtius.                  | Allemagne.                          | —     | 18-23 mai.                       | —                             |
| 64      | M. Al. Lerroux.              | Espagne.                            | —     | 1 <sup>er</sup> -30 septembre.   | —                             |
| et      | Extraordinaire M. Briand.    | France.                             | —     | 12-24 octobre.                   | —                             |
| 65      | —                            | —                                   | —     | 16 nov.-10 déc.                  | Paris.                        |
| 66      | M. Paul-Boncour.             | France.                             | 1932  | 25 janvier-1 <sup>er</sup> mars. | Genève.                       |
| 67      | M. Matos.                    | Guatemala.                          | —     | 18-21 mai.                       | —                             |

**Tableau chronologique indiquant les noms des Présidents  
de l'Assemblée de la S. D. N., jusqu'à 1932.**

| ÉNUMÉRA-<br>TION | ANNÉE | NOM<br>du<br>PRÉSIDENT | PAYS         | DATE       | Nombre d'États<br>représentés |
|------------------|-------|------------------------|--------------|------------|-------------------------------|
| Première.        | 1921  | Paul Hymans.           | Belgique.    | Décembre.  | 41                            |
| Deuxième.        | —     | Van Karnebeck.         | Hollande.    | Septembre. | 45                            |
| Troisième.       | 1922  | Augustin Edwards.      | Chili.       | —          | 46                            |
| Quatrième.       | 1923  | Cosme de la Torriente. | Cuba.        | —          | 49                            |
| Cinquième.       | 1924  | Giuseppe Motta.        | Suisse.      | —          | 50                            |
| Sixième.         | 1925  | Raoul Dandurand.       | Canada.      | —          | 49                            |
| Extraordinaire.  | 1926  | Alfonso Costa.         | Portugal.    | Mars.      | 48                            |
| Septième.        | —     | Montchilo Nintchitch.  | Yougoslavie. | Septembre. | 41                            |
| Huitième.        | 1927  | A. Guani.              | Uruguay.     | —          | 49                            |
| Neuvième.        | 1928  | Herluf Zahle.          | Danemark.    | —          | 50                            |
| Dixième.         | 1929  | Gustave Guerrero       | Salvador.    | —          | 50                            |
| Onzième.         | 1930  | Titulesco              | Roumanie.    | —          | 50                            |
| Douzième.        | 1931  | —                      | —            | —          | 49                            |
| Extraordinaire.  | 1932  | Hymans.                | Belgique.    | Mars.      | 47                            |
| Treizième.       | —     | —                      | —            | —          | —                             |

## BIBLIOGRAPHIE

---

### I. — Documents et publications officiels.

- Règlement du Conseil de la S. D. N., adopté par le Conseil à la session du 14-19 mai 1920, à Rome. Edition de la S. D. N.
- Règlement du Conseil d'administration du B. I. T. du 20 mars 1920 (modifié depuis à plusieurs fois).
- Règlement du Conseil fédéral suisse du Canton de Genève.
- Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 24 mai 1874.
- Le Traité de Versailles du 28 juin 1919.
- Le Pacte de la Société des Nations.
- Journal officiel de la S. D. N. (J. O.).*
- Recueil des traités et des engagements internationaux*, enregistré par le Secrétariat de la S. D. N.
- Recueil des arrêts de la Cour permanente de justice internationale* (C. P. J. I.).
- Résumé mensuel de la C. P. J. I.
- Statut de la C. P. J. I. du 16 décembre 1926.
- Règlement de la Conférence de l'Organisation internationale du travail.
- Procès-verbaux du Conseil de la S. D. N.
- Actes de l'Assemblée de la S. D. N.
- Rapport de la Commission d'enquête sur les incidents de frontière entre la Bulgarie et la Grèce (1923).
- Projet de Pacte pour la S. D. N., textes adoptés par la Commission française le 8 juin 1918.

### Ouvrages généraux.

- BOURGEOIS (Léon). — L'œuvre de la S. D. N. Un vol. in-8°, Paris, Payot, 1923.
- Pour la Société des Nations : Paris, Fasquelle, 1910.
- Le Traité de Versailles. Paris, Alcan, 1919.

- DUGUIT (Léon). — Droit constitutionnel. De Bocard, Paris, 1923.  
— L'Etat, t. 1.
- FAUCHILLE. — Traité de droit international public, 3 vol., Paris, 1921 et 1923.
- Dr FEIG et Dr SITZLER. — Internationales Arbeitsrech, Vahlen, Berlin, 1931.
- HOIGER. — Le Pacte de la S. D. N. Un vol. in-8°, Paris, édition Spès, 1926.
- LE FUR. — Droit international public. *Précis Dalloz*, 1931.  
— *Recueil des textes de droit international public*, Paris, 1930.  
— Races, Nationalités, Etats. Paris, Alcan, 1922.
- MENGUER et LENING. — Le Droit et l'Etat, traduction bulgare, Sofia, 1924.
- MAHAÏM. — L'Organisation permanente du travail. Cours de La Haye, 1924.
- MANGIN (Robert). — Les États Fédérés d'Europe, U. J. E. Genève, 1931.
- MONTESQUIEU. — L'Esprit des Lois, livre II, chapitre III.
- OSTROGOVSKI. — La démocratie et l'organisation des partis politiques. C. Lévy, Paris, 1903.
- POLITIS (Nicolas). — Les nouvelles tendances du droit international, Paris, Hachette, 1927.
- POPLAWSKI. — Législation industrielle, cours de 3<sup>e</sup> année de licence. Faculté de Bordeaux, 1929-1930.
- PHILIPSE. — Le rôle du Conseil de la S. D. N. dans le règlement pacifique des différends internationaux. La Haye, Nijhoff, 1929.
- ROUSSEAU (Charles). — Cours de droit international public professés à la Faculté de droit de Bordeaux, notamment :  
« La Société des Nations », 1929-1930.  
— *Id.* : « La jurisprudence de la Cour permanente de justice internationale », 1931-1932.  
— Droit constitutionnel : « La notion et les éléments constitutifs de l'Etat, spécialement du point de vue du droit public français », 1931-1932.
- RÉGLADE. — Cours de droit international public, doctorat 1929-1930, Faculté de Droit, Bordeaux.
- REDSLOB (Robert). — Théorie de la S. D. N., Paris, Rousseau, 1927.
- ROUGIER. — La I<sup>re</sup> Assemblée de la S. D. N. (Lausanne).

- RAY. — Commentaire du Pacte de la S. D. N., Paris, 1930.
- SCELLE (Georges). — Le Pacte des nations et sa liaison avec les traités de paix. Paris, *Sirey*, 1919.
- Une crise de la S. D. N. Paris, Presses Universitaires, 1927.
- L'Organisation internationale du travail et le B. I. T., Paris, Rivière, 1930.
- L'élaboration du pacte. Ses Origines et l'Œuvre de la S. D. N.
- Le droit des gens. Paris, *Sirey*.
- SCHUCKING et WEHBERG. — Die Satzung des Völkeshundes. Berlin, 1924.
- WEYTINSKY (Wl.). — Les Etats-Unis d'Europe. Bruxelles, L'Eglantine, 1927.

### III. — Thèses.

- CANONNE (V.-G.). — Essai de droit international pénal : L'affaire du *Lotus* (Paris, 1929).
- GRALINSKI. — Conflits internationaux. Thèse 1923.
- HIITOYEN. — La compétence de l'O. I. T., Paris, Rousseau.
- LANGE (Robert). — La composition du Conseil de la S. D. N., Paris, 1927.
- ROUSSEAU (Charles). — La compétence de la S. D. N. dans le règlement des conflits internationaux, Paris, 1927.
- SARAILIEFF (Georges). — Le conflit gréco-bulgare de 1923.
- POLLET (J.). — La présidence des Chambres en France. Poitiers, 1908.
- TSONITCH STANOYE. — L'admission dans la S. D. N.
- BASDEVANT (Mlle). — Les fonctionnaires internationaux. Thèse, Paris, 1930.
- MARIOTTE. — Les limites de la compétence de la S. D. N., thèse Paris, 1926.
- POPOVITCH (Georges). — La composition du Conseil de la S. D. N. Thèse Lausanne, 1929.

### IV. — Articles.

- SCELLE (Georges). — Anticipations d'ordre juridique sur l'éventuel fédéralisme européen. *Europe Nouvelle*, 28 sept. 1929, p. 1298.

- AUTEUR ANONYME. — Commentaire pratique des principales dispositions de la S. D. N. *Europe Nouvelle*, 28 sept. 1929, p. 1314.
- BONNARD (Roger). — La doctrine de Duguit sur le Droit et l'Etat, *Revue Internationale de la théorie du Droit*.
- RAPISARDDI-MIRABELLI. — L'Empire de la loi internationale. *Journal des Nations*, 9 sept. 1931.
- LORD CECIL. — L'Assemblée de la S. D. N. s'affirme. *La Petite Gironde*, Bordeaux, articles parus en avril et mai 1932.

#### V. — Revues.

- L'Europe Nouvelle.*  
*Revue générale de droit international public.*  
*L'Esprit international.*  
*Informations sociales*, éditions hebdomadaires du B. I. T., à Genève.  
*Revue internationale de la théorie du droit.*

#### VI. — Journaux.

- Le Journal officiel de la S. D. N.*  
*Le Temps*, Paris.  
*Le Matin.*  
*Le Journal.*  
*Le « Mir »*, quotidien, Sofia.  
*La Macédoine*, Genève.  
*Le Journal des Nations*, Genève.  
*Le Tribune de Genève.*

#### VII. — Quelques-uns des cours et conférences suivis par l'auteur aux cours d'été sur la S. D. N., septembre 1931.

Directeur: M. le Professeur RUYSSSEN.

- Prof. Ernest BOVET, secrétaire général de l'Association suisse pour la S. D. N. (Lausanne) : *La Société des Nations, ses origines, son avenir*;
- M. André D. TOLEDANO, ancien membre du Secrétariat de la S. D. N. : *L'activité humanitaire de la S. D. N.*
- Prof. J. PRUNHOMMEAUX, secrétaire général de la Fédération française pour la S. D. N. : *Le fonctionnement de la S. D. N., Conseil, Assemblée, Organisations techniques.*

Prof. E. VERMEIL. (Université de Strasbourg) : *Les causes de la crise allemande.*

M. VIGIER, membre du Secrétariat : *L'évolution de la S. D. N. depuis son origine.*

Prof. C. BOUGLE, directeur adjoint de l'Ecole normale supérieure, Paris<sup>o</sup> : *L'enseignement de la paix au point de vue sociologique.*

Prof. Paul DUPUY, directeur de l'Ecole internationale de Genève : *Une expérience pédagogique, l'Ecole internationale de Genève.*

William MARTIN, Rédacteur du *Journal de Genève*, pour la politique étrangère : *L'Organisation européenne.*

Prof. G. SCELLE, de l'Université de Dijon et de Genève : *L'élaboration du Droit international.*

Prof. Th. RUYSEN : *Le Désarmement.*

M. P. HENRY, chef de section du B. I. T. : *L'O. I. T., son activité.*

D<sup>r</sup> G. FAUQUET, chef de service au B. I. T. : *Relations coopératives entre les producteurs et consommateurs des produits agricoles.*

M. FUSS, chef de section des migrations du B. I. T. : *Le chômage et l'O. I. T.*

M. Max HEBERT, directeur de l'Ecole normale de Saint-Brieuc : *Comment enseigner la morale internationale ?*

Mlle BUTTS, secrétaire du Bureau international d'éducation : *Les maîtres d'école et la coopération internationale.*

M. N. ITO, conseiller d'ambassade du Japon, sous-directeur du Bureau japonais de la S. D. N. : *Le Pacifique, et spécialement l'Extrême-Orient, et le Droit international.*

Prof. William RAPPARD, de l'Université de Genève : *Les mandats coloniaux.*

---



# TABLE DES MATIÈRES

|                                                                                                                       | Pages |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| INTRODUCTION .....                                                                                                    | 5     |
| PREMIERE PARTIE                                                                                                       |       |
| <b>Le Président du Conseil de la S. D. N. dans les faits.</b>                                                         |       |
| CHAPITRE I. — <i>Le Président du Conseil et le Pacte de 1919.</i>                                                     | 13    |
| CHAPITRE II. — <i>Le rôle du Président du Conseil, d'après la pratique</i> .....                                      | 30    |
| <i>Introduction.</i> — Y a-t-il ou non un règlement et quels sont les pouvoirs du Président d'après celui-ci ? ..     | 30    |
| <i>Section I.</i> — Le rôle du Président pendant les sessions du Conseil .....                                        | 36    |
| <i>Section II.</i> — Le rôle du Président en dehors des sessions du Conseil .....                                     | 39    |
| § 1. — Le rôle du Président dans la solution du conflit gréco-bulgare d'octobre 1925 .....                            | 40    |
| § 2. — L'incident de frontière entre la Lithuanie et la Pologne en 1926 .....                                         | 51    |
| § 3. — Le Président du Conseil et l'affaire de la gare Szent-Gotthard ou l'affaire des mitrailleuses hongroises ..... | 53    |
| § 4. — L'incident entre la Bolivie et le Paraguay en 1928 .....                                                       | 57    |
| § 5. — Le Président du Conseil et le conflit sino-japonais de 1931 .....                                              | 62    |
| § 6. — Le Président du Conseil et la procédure de protection des minorités .....                                      | 64    |
| § 7. — Le pouvoir de nomination donné au Président par décision spéciale du Conseil .....                             | 69    |
| <i>Section III.</i> — Quelques cas particuliers dans la pratique de la Présidence du Conseil de la S. D. N.           | 75    |
| § 1. — Le Président du Conseil peut-il céder son poste à un autre membre du Conseil de la S. D. N. ? .....            | 75    |
| § 2. — Le Président du Conseil médiateur entre deux pays en différend .....                                           | 82    |

DEUXIEME PARTIE

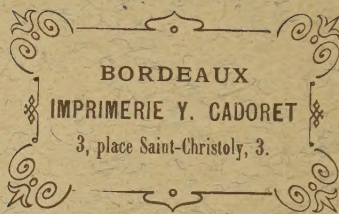
Essai de construction juridique de la Présidence  
du Conseil de la S. D. N.

|                                                                                                                                                                                                     | Pages |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| CHAPITRE I. — <i>Le Président du Conseil de la S. D. N. et les organismes pluri-étatiques à compétence internationale (les confédérations d'Etats)</i> .....                                        | 97    |
| § 1. — La Confédération de l'Amérique du Nord (1776-1787) .....                                                                                                                                     | 98    |
| § 2. — La Confédération Germanique (1815-1866) et de l'Allemagne du Nord (1866-1874) .....                                                                                                          | 100   |
| § 3. — L'ancienne Confédération suisse .....                                                                                                                                                        | 102   |
| CHAPITRE II. — <i>Le Président du Conseil et les Présidents des autres organismes internationaux</i> .....                                                                                          | 104   |
| Section I. — Le Président de l'Assemblée de la S. D. N. ....                                                                                                                                        | 104   |
| Section II. — Le Président de la Cour permanente de Justice internationale .....                                                                                                                    | 110   |
| Section III. — Le Président du Conseil d'administration de l'Organisation du travail; le Directeur du B. I. T., leurs pouvoirs en comparaison avec ceux du Président du Conseil de la S. D. N. .... | 115   |
| Section IV. — Le Président du Conseil et la Commission d'études pour l'Union européenne. ....                                                                                                       | 131   |
| CHAPITRE III. — <i>Essai d'une détermination de la condition juridique du Président du Conseil de la S. D. N.</i> .....                                                                             | 134   |
| CONCLUSION .....                                                                                                                                                                                    | 149   |
| ANNEXES :                                                                                                                                                                                           |       |
| 1° <i>Tableau chronologique des Présidents du Conseil depuis la création de la S. D. N.</i> .....                                                                                                   | 155   |
| 2° <i>Tableau chronologique des Présidents de l'Assemblée de la S. D. N.</i> .....                                                                                                                  | 156   |
| BIBLIOGRAPHIE .....                                                                                                                                                                                 | 157   |









BORDEAUX

IMPRIMERIE Y. CADORET

3, place Saint-Christoly, 3.